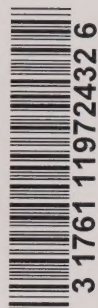


CAI
XC37
-2007
C55



HOUSE OF COMMONS
CANADA

**COMMUNITIES SPEAK OUT:
HEAR OUR VOICE
THE VITALITY OF OFFICIAL LANGUAGE
MINORITY COMMUNITIES**

**Report of the Standing Committee on
Official Languages**

**Guy Lauzon, MP
Chair**

MAY 2007

39th PARLIAMENT, 1st SESSION



The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

**COMMUNITIES SPEAK OUT:
HEAR OUR VOICE**

**THE VITALITY OF OFFICIAL LANGUAGE
MINORITY COMMUNITIES**

**Report of the Standing Committee on
Official Languages**

**Guy Lauzon, MP
Chair**



MAY 2007

39th PARLIAMENT, 1st SESSION

STANDING COMMITTEE ON OFFICIAL LANGUAGES

CHAIR

Guy Lauzon, MP

Stormont-Dundas-South Glengarry (ON)

VICE-CHAIRS

Yvon Godin, MP

Acadie-Bathurst (NB)

Pablo Rodriguez, MP

Honoré-Mercier (QC)

MEMBERS

Richard Nadeau, MP

Gatineau (QC)

Sylvie Boucher, MP

Beauport-Limoilou (QC)

Luc Malo, MP

Verchères-Les Patriotes (QC)

Jean-Claude D'Amours, MP

Madawaska-Restigouche (NB)

Luc Harvey, MP

Louis-Hébert (QC)

Pierre Lemieux, MP

Glengarry-Prescott-Russell (ON)

Brian Murphy, MP

Moncton-Riverview-Dieppe (NB)

Hon. Michael Chong, MP

Wellington-Halton Hills (ON)

Raymonde Folco, MP

Laval-Les Îles (QC)

OTHER MEMBERS WHO PARTICIPATED

Vivian Barbot, MP

Papineau (QC)

Paule Brunelle, MP

Trois-Rivières (QC)

Daniel Petit, MP

Charlesbourg-Haute-Saint-Charles (QC)

Hon. Raymond Simard, MP

Saint-Boniface (MB)


CLERK OF THE COMMITTEE

Danielle Bélisle

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE

Library of Parliament

Jean-Rodrigue Paré, Analyst



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119724326>

THE STANDING COMMITTEE ON OFFICIAL LANGUAGES

has the honour to present its

SEVENTH REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(3)(f), the Committee has decided to study the Vitality of Official Language Minority Communities.

After hearing evidence, the Committee has agreed to present this report to the House including the following observations and recommendations:

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION.....	1
1. CONTEXT OF THE STUDY.....	7
1.1 PROFILE OF OFFICIAL LANGUAGE MINORITY COMMUNITIES IN CANADA.....	8
1.1.1. National Profile	8
1.1.2. Francophone Communities.....	13
Newfoundland and Labrador	13
Prince Edward Island.....	14
Nova Scotia	15
New Brunswick.....	16
Ontario.....	16
Manitoba.....	17
Saskatchewan	18
Alberta	19
British Columbia	20
Yukon	20
Northwest Territories	21
Nunavut.....	22
1.1.3. Quebec's Anglophone Community	22
1.2. THE OFFICIAL LANGUAGES AND THE CONSTITUTION.....	23
1.3. THE <i>OFFICIAL LANGUAGES ACT</i>	25
1.4. ACTION PLAN FOR OFFICIAL LANGUAGES	27
1.4.1. Accountability and Coordination Framework	30

1.4.2. Education.....	31
1.4.3. Community Development	32
1.4.4. Federal Public Service.....	34
1.4.5. Language Industries	34
1.4.6. Enabling Fund	35
1.5. OFFICIAL LANGUAGES PROGRAMS OF THE DEPARTMENT OF CANADIAN HERITAGE	35
1.6. BRIEF ANALYSIS OF FINANCIAL DATA.....	39
1.7. BRIEF EVALUATION OF THE ACTION PLAN FOR OFFICIAL LANGUAGES.....	44
2. HEALTH	47
2.1. OVERVIEW OF HEALTH STATUS AND ACCESS TO HEALTH CARE.....	47
2.1.1. Health Status of Francophone Minority Communities.....	47
2.1.2. Access to Health Care Services for Minority Francophones.....	50
2.1.3. Health status and Services for Anglophones in Quebec.....	56
2.1.4. Conclusion.....	57
2.2. HEALTH COMPONENT OF ACTION PLAN FOR OFFICIAL LANGUAGES	58
2.2.1. The Health Component.....	58
2.2.2. Results of the Health Component.....	59
2.2.2.1. Strong Federal-Provincial-Community Cooperation	59
2.2.2.2. Primary Health Care	62
2.2.2.2.1. The Leverage Effect of Federal Funding	65
2.2.2.2.2. Active Offer of Service.....	66
2.2.2.2.3. Providing Continuity	68
2.2.2.3. Training	69

2.2.2.3.1. McGill University	70
2.2.2.3.2. Consortium National de Formation en Santé (CNFS).....	71
3. IMMIGRATION	79
3.1. KNOWLEDGE OF FRANCOPHONE IMMIGRATION TO MINORITY COMMUNITIES.....	80
3.2. THE 2003-2008 ACTION PLAN AND THE 2006 STRATEGIC PLAN	82
3.2.1. History and Mandate of the Steering Committee	83
3.2.2. Content of the Strategic Plan.....	85
3.2.3. Shortcomings of the Plan.....	86
3.2.3.1. No Statement of Current Status	87
3.2.3.2. Ambiguity of Targets.....	88
3.3. BUDGET MEASURES 2006-2007	90
3.4. MANITOBA'S APPROACH	91
3.5. ROLE OF THE FEDERAL GOVERNMENT	95
3.6. RECRUITMENT ABROAD	97
4. COMMUNITY DEVELOPMENT	99
4.1. EDUCATION: FROM EARLY CHILDHOOD TO UNIVERSITY	99
4.1.1. Minority-Language Education	99
4.1.1.1. Federal Government Support for Minority-Language Education.....	100
4.1.1.2. Early Childhood	103
4.1.1.3. Retaining Students Enrolled in Primary	109
4.1.2. Second Language / Immersion Programs	112
4.1.3. Post-Secondary Education	115
4.2. VITALITY OF COMMUNITY NETWORKS.....	117

4.2.1. Community Life Component of the Action Plan	117
4.2.2. Increase Support for Organizations	119
4.3. INFRASTRUCTURE	125
4.3.1. Community Health Centres.....	126
4.3.2. School and Community Centres	127
4.3.3. Multi-Service Centres	128
4.3.4. Other Options	128
4.4. LINGUISTIC CLAUSES IN FEDERAL TRANSFERS.....	129
4.5. BUDGET CUTS IN 2006.....	131
4.5.1. Court Challenges Program	131
4.5.2. Literacy Program	133
4.6. PROMOTION OF FRENCH	135
4.7. MEDIA	138
4.8. ARTS AND CULTURE	142
4.9. JUSTICE	144
4.10. ECONOMIC DEVELOPMENT	145
4.11. RESEARCH	147
CONCLUSION: RENEWAL OF THE ACTION PLAN	149
LIST OF RECOMMENDATIONS.....	157
APPENDIX A: LIST OF WITNESSES	167
APPENDIX B: LIST OF BRIEFS	175
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	179
SUPPLEMENTARY OPINION OF THE CONSERVATIVE PARTY.....	181
SUPPLEMENTARY OPINION OF THE BLOC QUÉBÉCOIS	183

INTRODUCTION

In the fall of 2006, the House of Commons Standing Committee on Official Languages undertook a study on the vitality of official language minority communities. This study incorporated two previous studies conducted in the fall of 2006 regarding health care and immigration. Three key objectives were identified: 1. to determine the practical effects of the *Action Plan for Official Languages* extending from 2003-2008; 2. to make recommendations to the Government of Canada on measures to follow up on this action plan beginning in fiscal year 2008-2009; 3. to consult and listen to the communities' concerns in order to strengthen ties between the communities and the federal government.

As part of this study of community vitality, the Committee travelled to the Atlantic provinces, Quebec and Ontario from November 6 to 10, 2006, and then to Western Canada from December 4 to 7, 2006. Other evidence was heard in Ottawa beginning in the spring of 2006. A total of 121 witnesses from 85 different organizations were heard.

This is a first since the Committee's inception 26 years ago, as it never had the opportunity to travel and meet with Francophone and Anglophone minority communities on their own ground. This report is thus intended as a collective commitment to the vitality of official language minority communities.

The initial impetus for this study came from two events:

- The *Action Plan for Official Languages*, launched in March 2003 and expiring on March 31, 2008, provided an investment of \$751.3 million over five years, with half being allocated to federal-provincial-territorial agreements on education for both minority language education and second language instruction, and the remainder going to community development (early childhood initiatives, health, justice and immigration), economic development, partnership with the provinces and territories, support for community life, the public service and language industries. An Enabling Fund to support community economic measures was added to the plan in 2005, along with annual funding of \$12 million for the last three years, bringing the total budget for the Action Plan to \$787.3 million. The Committee considered it essential to assess the effects of this plan, in order to identify directions to help the Government of Canada begin developing a strategy for further action as of April 1, 2008.
- The amendment of Part VII of the *Official Languages Act* in November 2005 makes the federal government's commitment to fostering community vitality and promoting linguistic duality binding. The Government of Canada must now take "positive measures" to fulfill this commitment since failure to live up to it is subject to legal remedy. In the Committee's

opinion, this change to the Act means that the federal government must reassess in a significant way the nature of its commitment to official language minority communities.

The Government of Canada's approach to official language communities has thus far consisted primarily of encouraging the provinces and territories to uphold the federal government's constitutional and statutory responsibilities. The federal government is certainly a partner to the communities in this sense, but the provinces and territories are still free to adjust their actions according to their own priorities. Simply put, the federal government's support for communities has been in the form of the transfer of significant amounts of funding to the provinces and territories, but the provinces and territories have, for the most part, used these funds at their discretion. When the funding was not used in a manner that was at least compatible with the priorities set by the communities themselves, the courts rather than the federal government have more often been the communities' allies in dealing with the resistance of the provinces and territories. The Committee believes that the now binding nature of Part VII of the *Official Languages Act* will likely lead to significant long-term changes, because if the partnership between the federal government and the communities suffers due to the circumstances, the communities can rely on the courts to counterbalance the federal government's tendency to favour the majorities and the provinces at the expense of smaller communities. Given the highly favourable nature of court decisions for the communities when they take legal action against the provinces, the federal government will no doubt prefer a long-term pact with the communities. Many witnesses told us that a renewed action plan reflecting the federal government's binding commitment to the communities, and including the provincial and territorial governments, would no doubt be a significant positive measure.

These two events reinforced each other and the Committee considered it appropriate to evaluate the results of the Action Plan from the perspective of the amendments to the *Official Languages Act*. The two main questions the Committee considered were: "Has the Action Plan contributed to the vitality of official language minority communities?"; and "What are the strengths and weaknesses of the *Action Plan for Official Languages* as regards community vitality?".

The answer to the first question is a cautious "yes." The Action Plan's success varies tremendously with the topic and the specific characteristics of the community. On the whole, the communities have responded very favourably to the Action Plan's initiatives as regards health; are eagerly awaiting the results of immigration initiatives; are worried about the continuation of measures in support of early childhood development; have not yet seen the practical effects of the major investments in education; and deplore the lack of weight given to the community sector. The other elements of the Action Plan were evaluated by organizations involved in the sectors in question, such as justice or economic development, but the effects have not been as evident as in other sectors. It was noted that the Plan says nothing of the arts, culture and the media. The organization representatives we met were, on the whole, well aware of the *Action Plan for Official Languages*, but a number of them stated that community members know very little about it.

The answers to the second question will be examined in detail throughout this report. The 39 recommendations are intended to bolster the strengths identified in the first phase of the Action Plan and to address the greatest shortcomings.

The study will not however be limited to the Action Plan. For the federal government's future initiatives to have some scope, the Committee had to lend an ear to the communities. This report also provides an account of what community representatives think of the Government of Canada's role and actions, and what they consider to be the best avenues for the future. In this regard, the cancellation of the Court Challenges Program was an important topic at the Committees' meetings. All the organizations that addressed the topic were opposed to the program's cancellation.

The Committee also had to summarize the current status of official language minority communities. This is where the concept of vitality comes into play. Are the communities healthy? This apparently simple question is in fact tremendously complex. We did not wish to address it from an academic perspective. This perspective is absolutely essential, but the role of a parliamentary committee is not that of a team of researchers.¹

The Committee decided instead to work from a common-sense definition: the change in the number of households where the minority official language is used within a given geographic area.

Despite the tremendous change in family models, the family is still the main, but not sole pillar of community vitality. In other words, the vitality of official language minority communities is defined primarily by the strength of the geographical roots of families that have chosen to have their children educated in the minority official language. This choice entails a number of disadvantages, like all aspects of being part of a minority community: less variety in jobs available in one's language, less services available, risk of social isolation, virtual necessity of being bilingual etc. These disadvantages are real and significant. These are the factors that lead individuals or families to leave their region, and that lead exogamous families to raise their children in the language of the majority. To encourage these families to lay down roots and if possible to attract new families, one of the main factors that can offset these disadvantages is the sense of attachment people feel to their community.

Various times during our meetings, this sense of attachment emerged as the most striking sign of community vitality. Witnesses voiced their pride in being able to tell their parents or grandparents they can now send their children to French-language schools. Having roots entails a link to the past that extends into the future. There are many

¹ For the academic debate on the concept of vitality, see the research plan in the study by the Office of the Commissioner of Official Languages entitled *A Sharper View: Evaluating the Vitality of Official Language Minority Communities*, May 2006.

initiatives and people's enthusiasm for their work has taken primacy over the fight for survival. They are now building on what has already been achieved.

The importance of this attachment also illustrates quite clearly that strong community networks are the foundation for everything else. Without solid community networks to provide support, education or health services do not flourish and the community will break apart. Strengthening community networks must therefore come before developing and expanding services; otherwise they will break down for lack of a solid foundation. Above all, this community strength is the key factor preventing families from moving away. Community strength allows people, who so wish, to develop a sense of belonging, which is difficult to experience as part of a majority in large urban centres. This can become a considerable factor in retaining families and could possibly attract immigrants.

We must not however lose sight of two realities that are more worrisome:

- The status of Anglophones in Quebec outside the Montreal area is especially precarious since these communities face a triple challenge: they must cope with all the difficulties of being in a minority; must counter the strong appeal of more attractive future opportunities available to well educated families, throughout North America or at least in Montreal; and finally, they must fight the prejudice that Quebec's Anglophones enjoy special status by definition, when in reality these communities are declining.
- The second worrisome reality is the status of rural regions. For both Francophones and Anglophones, the ageing population is reaching alarming proportions. The average age of Francophones in Saskatchewan has reached 52 years. Clearly, this negative demographic growth is not specific to official language minority communities, but it is more difficult for those communities. If rural majority communities cannot retain their young families, how can we even imagine being able to encourage families in minority communities not to move away?

These are very complex issues to which lasting solutions will not likely be found in the short or medium term. The Committee wanted to call attention to these difficult realities to ensure they are not overshadowed by the predominantly optimistic tone of this report. This optimism is cautious of course, because the ice is still very thin in many places, as we will see. The predominant mood is nevertheless one of more assured strengths, felt by flourishing communities that look to the future full of confidence and positive energy.

Among the hundred or so witnesses the Committee heard, in Ottawa and other parts of the country, a number provided informative, surprising, provocative or insightful testimony, but one of them was especially important. That was Suzanne Roy, Executive Director of the *Association canadienne française de l'Ontario du grand Sudbury*. Her

defence of community organizations served as a wake-up call, both for Committee members and for the other witnesses present:

"Thanks to the ACFO associative movement, Ontario now has a good infrastructure. If colleges have been established, it's because of the work carried out at the grass roots. All of our institutions flow from the grass roots. However, people now seem to be saying that because the infrastructure is already in place, it is no longer necessary to carry out that work at the grass roots level."² "Some associations working on the ground have to make do with \$10,000 a year. It won't be possible to do much if we don't provide the necessary resources to ensure that development is appropriate."³

Slowly but surely, the growth of larger institutions such as schools, colleges and health centres, with millions of dollars in funding, has overshadowed the fact that none of this would have been possible without the perseverance, commitment, dedication and even relentlessness of the volunteers who have brought these organizations along. These organizations are often not respected by governments due to their dependence on public funds and their sometimes persistent demands. They are however the source of projects that evolve from enthusiastic dreams to long-term, structuring initiatives that political officials later claim as their own. The great battles have been won and the younger generation may perhaps no longer have to push as hard to make their way. They have the privilege of choice for their future. For community organizations, it is time to consolidate what they have achieved and to pursue their projects. Though exciting, many projects have become increasingly complex, diverse and challenging. There are more balls in the air, but the same number of jugglers. They have dropped a few balls. It is not clear who will take over from the current generation. The volunteers are burning out. The Committee wishes to express its sincere appreciation to Ms. Roy and other witnesses for the invaluable work they have done and also for publicly demonstrating their support to community organizations.

² Suzanne Roy (Executive Director, ACFO Regional, Community Development Sector, Association canadienne française de l'Ontario du grand Sudbury), Evidence, November 10, 2006 , 10:05 a.m..

³ Ibid. 9:50 a.m.

This report is divided into four chapters:

- The first chapter provides the necessary information for the subsequent analysis of the various themes. It includes a summary of the key demographic data on communities; a description of the constitutional and statutory framework for the official languages in Canada; a description of the Department of Canadian Heritage programs designed to fulfill the federal government's commitment to fostering community vitality and promoting linguistic duality; and finally, a summary of the key elements of the *Action Plan for Official Languages*.
- The next two chapters, on health services and immigration, entailed more in-depth study by the Committee, since these two topics were initially to subjects of separate studies. When the Committee's tour across Canada was confirmed, it seemed best not to separate these two studies from the study on community vitality since health services and immigration are aspects of vitality and form an integral part of the Action Plan. The main difference between these two chapters and Chapter 4 is that they include testimony from expert witnesses and Government of Canada officials, and also provide a detailed account of the communities' perspective.
- Chapter 4 presents the main themes other than health and immigration that were addressed during the Committee's tour. Eleven themes were identified: education, from early childhood to the postsecondary level; community life; infrastructure; management of transfers from the federal government to the provinces and territories; the budget cuts of September 2006, especially the cancellation of the Court Challenges Program and literacy programs; the promotion of French; the media; the arts and culture; justice; economic development; and research.

The Committee members hope their efforts will contribute to closer ties among the communities, the federal government and the Parliament of Canada. We feel we have performed our role of oversight of the decisions made by the executive with conviction and sincerity. We are eagerly awaiting the Government of Canada's response and hope this report provides some support for the growth and vitality of English-speaking and French-speaking minority communities. These are not only our official languages but also our national languages, which are at the core of our Canadian identity.

1. CONTEXT OF THE STUDY

Before analyzing the testimony heard by the Committee, let us first look briefly at the demographic characteristics of Canada's various official language communities (section 1.1), and describe the relatively complex environment in which initiatives under the *Action Plan for Official Languages* are taken. This environment comprises the constitutional framework which sets out the official languages responsibilities of the federal and provincial governments (section 1.2); federal legislation and related regulations which define the federal government's specific official language responsibilities, the key item of course being the *Official Languages Act* of 1969, which was amended in 1988 to include support for the development of official language minority communities (section 1.3); a description of the *Action Plan for Official Languages*, highlighting the elements most likely to have a significant impact on the development of official language minority communities (section 1.4); and finally, what is known as the Official Languages Program, which includes all the programs that the Department of Canadian Heritage is responsible for delivering (section 1.5).

1.1 PROFILE OF OFFICIAL LANGUAGE MINORITY COMMUNITIES IN CANADA⁴

1.1.1. National Profile

In 2001, there were 987,640 Francophones living outside Quebec, or 4.4% of Canada's population less the population of Quebec; while Quebec's Anglophone community had 918,955 members, or 12.9 % of Quebec's total population.⁵

Minority Francophones communities are very diverse. They are sometimes concentrated in specific regions, such as northern New Brunswick, Eastern Ontario or urban areas such as the St. Boniface district of Winnipeg. They can also be highly dispersed, whether in urban areas such as Toronto or Vancouver or in the rural regions of Newfoundland and Labrador or Saskatchewan.

Quebec's Anglophone community is highly concentrated in the Montreal area, with significant concentrations in the Eastern Townships, and smaller groups in Quebec City, the Outaouais and the Gaspé.

⁴ Unless indicated otherwise, the source of the data in this section is Statistics Canada: the paper based on 2001 census data and prepared for Canadian Heritage and Statistics Canada by Louise Marmen and Jean-Pierre Corbeil, *New Canadian Perspectives. Languages in Canada 2001 Census*, 2004; Department of Canadian Heritage reports on official languages; the series of brochures produced by the FCFA (*Profil de la communauté acadienne et francophone du Canada*, 2004); the study conducted by Jack Jedwab for the Office of the Commissioner of Official Languages entitled *Going Forward: The Evolution of Quebec's English-Speaking Community*, 2004; as well as the study by the Office québécois de la langue française, entitled *Les caractéristiques linguistiques de la population du Québec : profil et tendances 1991-2001*, 2005.

⁵ As an indication of the vitality of official language communities, Statistics Canada compiles data on first language and first official language spoken. Throughout this report, unless otherwise indicated, we will refer to the first official language spoken. For example, we will consider French as the "first official language spoken" of a person living outside Quebec if his first language is Romanian, he knows both official languages, but speaks French at home. If we looked only at this person's first language, he would be excluded from the statistics on Francophone minority communities. The services that the federal government must offer the minority in a region are based on the "first official language spoken." This distinction is especially important for the Anglophone community in Quebec which includes a large number of immigrants whose first language is not English but who are regarded as "English-speaking." It is less important for Francophone communities outside Quebec that include few immigrants, although change could be encouraged in this regard.

Official Language Minority Population by Province or Territory
(Source: Statistics Canada, 2001 Census)

Province/Territory	Official Language Minority		Total Pop.
	Number	%	
Nwfld. and Labr.	2 100	0.4	508 075
Pr. Ed. Island	5 275	4.0	133 385
Nova Scotia	33 765	3.8	897 570
New Brunswick	238 450	33.1	719 710
Quebec	918 955	12.9	7 125 580
Ontario	527 710	4.7	11 285 550
Manitoba	43 380	3.9	1 103 700
Saskatchewan	16 550	1.7	963 150
Alberta	58 825	2.0	2 941 150
British Columbia	59 370	1.5	3 868 875
Yukon	885	3.1	28 525
Northwest Territories	915	2.5	37 105
Nunavut	415	1.6	26 665

Minority Population – Canada (2001)

Minority Pop.	Official Language Minority		Total Pop.
	Number	%	
Anglophones (Quebec)	918 955	12.9	7 125 580
Francophones (outside Quebec)	987 640	4.4	22 513 450

Linguistic Composition – Canada (2001)

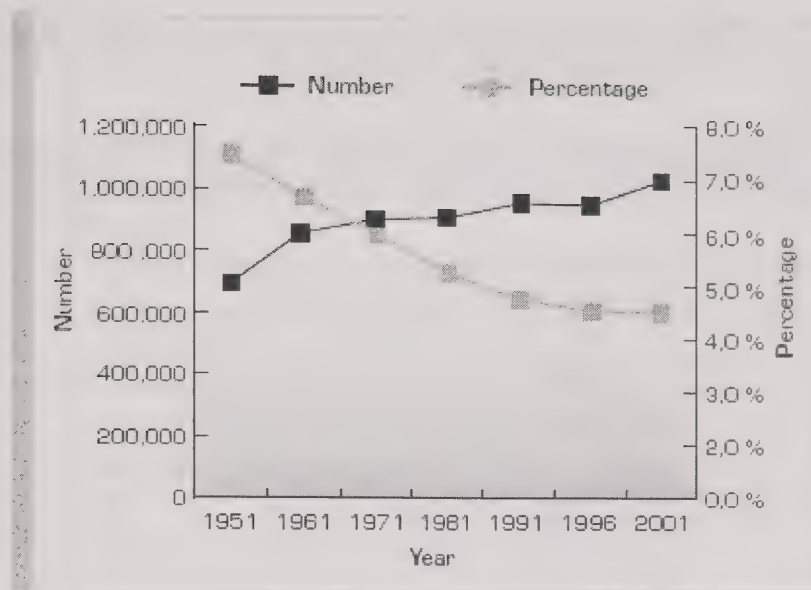
First Official Language Spoken	Number	%	Total Pop.
Anglophones	22 068 570	74.5	29 639 030
Francophones	7 136 985	24.1	29 639 030

Over half of all Francophones in minority communities live in Ontario (527,710), while over a quarter of them live in New Brunswick (238,450). These two provinces account for 78% of all minority Francophone communities in Canada, followed by British Columbia, which now ranks fourth among provinces for its number of Francophones (59,370 or 6.0%), Alberta (58,825 or 6.0%), Manitoba (43,380 or 4.4 %), Nova Scotia (33,765 or 3.4 %), Saskatchewan (16 550 or 1.7%), Prince Edward Island (5,275 or 0.5%), the three territories (2,215 or 0.2 %) and Newfoundland and Labrador (2,100 or 0.2 %).

Apart from New Brunswick, where Francophones account for a third of the province's population, they represent less than 5% of the population of the other provinces or territories.

Working from these basic figures and a comparison with recent census data, we note that:

- The number of Francophones outside Quebec has increased by about 260,000 in the last 50 years, but their share of Canada's total population has dropped from 7.3% in 1951 to 4.4% in 2001;



Legend: Number of native speakers of French, 2001, Canada less Quebec; Number, Percent, Year.
 Source: Louise Marmen and Jean-Pierre Corbeil: New Canadian Perspectives. Languages in Canada 2001 Census, 2004.

- From 1991 to 2001, the number of Francophones in urban centres increased much more than in rural areas;
- The Anglophone community in Quebec is aging more slowly on average than the Francophone community of Quebec.;
 - Among Anglophones outside Quebec, 22% were under the age of 15 in 2001 and 11% were over 65 years, which means there were twice as many young people as seniors;
 - Among Francophones outside Quebec, just 13% were under the age of 15 in 2001, while 15% were over 65, which means there were fewer young people than seniors;
 - In western Canada, these figures are especially worrisome since 53.4% of Fransaskois were over the age of 50 in 2001;
 - Despite the increase in the number of Francophones outside Quebec, the proportion of them who speak French at home has dropped steadily in the last 30 years;

- 56% of Canadians whose first language is French and who live outside Quebec do not have the desired level of literacy:⁶
 - This figure is similar for all Francophone communities in Canada, including in Quebec; in New Brunswick, however, it is 66%;
 - Among Anglophones in Quebec, this figure is 43%, compared to 39% for Anglophones in all other provinces.
- There has been significant progress in education levels among Francophones throughout Canada since 1971, which is reflected especially in the level of education among young Francophones. "The proportion of Francophones with a university degree exceeds that of Anglophones in every province outside Quebec. In Quebec, continuing a historical trend, Anglophones have higher levels of education than do Anglophones in other provinces."⁷
- With respect to employment and income, it has been argued that Francophones fare well on the whole compared to the national average.⁸ It is argued that the disparities noted cannot be explained by language but, in some cases, by the higher proportion of Francophones living in rural areas, the greater challenges they face in obtaining a quality education, and the traditional employment sectors to which they are confined. All these hypotheses are tenuous however and are drawn into question by a recent study on income disparity between Anglophones and Francophones in New Brunswick, which demonstrates persistent gaps in income that cannot be explained by non-linguistic factors and leads to the conclusion that an individual's linguistic group most certainly has an impact on income level.⁹

⁶ Jean-Pierre Corbeil, Statistics Canada, *Study: Literacy and the Official Language Minorities*, *The Daily*, December 19, 2006, pp. 6-8.

⁷ Jean-Pierre Corbeil, 30 Years of Education: Canada's Language Groups, *Canadian Social Trends*, Winter 2003, p. 14.

⁸ Jean-Guy Vienneau, Court Challenges Program, *Le développement et les communautés minoritaires francophones*, 1999.

⁹ Forgues, Éric, M. Beaudin and N. Béland, *L'évolution des disparités de revenu entre les francophones et les anglophones du Nouveau-Brunswick de 1970 à 2000*, Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities, Moncton, October 2006, p. 24.

- Over the last 50 years, the number of bilingual Canadians has increased slowly:
 - In the 2001 census, 18% of Canadians indicated that they could carry on a conversation in both official languages, compared to 12% in 1951;
 - 85% of Canadians whose first language is French and who live outside Quebec indicated they are bilingual, compared to 67% of Anglophones in Quebec;
 - Outside Quebec, the proportion of Canadians whose first language is English and who indicated they are bilingual has risen significantly, from 4% in 1971 to 7% in 2001;
 - Of the 5.2 million bilingual Canadians, 56% live in Quebec and 25% live in Ontario.

1.1.2. Francophone Communities

Newfoundland and Labrador

- In 2001, the Francophone community of Newfoundland and Labrador had 2,100 members whose first official language spoken was French, representing 0.4% of the province's total population, a share that has remained stable over the last thirty years;
- After a significant drop between 1971 and 1991, the number of Francophones speaking French at home has stabilized;
- The Francophone population is concentrated equally in St. John's, Labrador, and on the Port-au-Port peninsula, where Francophones account for over 15% of the population of the municipality of Cap-Saint-Georges;
- Over half the Francophones of Newfoundland and Labrador were born outside the province;
- The average income of Francophones in 2001 was 21% higher than the average provincial income and depends less on government transfer payments than the income of Anglophones does;

- In 2003-2004, 210 students were educated in French from kindergarten to Grade 12, at five schools, which indicates a drop in enrolment at English-language schools;
- The Francophones of Newfoundland and Labrador have a slightly higher level of education than the Anglophones;
- The province's Francophone community founded its first school in La Grand' Terre in 1984;
- In 1996, the provincial government recognized Francophones' right to school governance and in 1997, an agreement to this effect was signed between the federal government and the government of Newfoundland and Labrador;
- There is now an agreement between the federal and provincial governments to encourage the provincial government to offer services in French.

Prince Edward Island

- In 2001, the Francophone community of Prince Edward Island had 5,275 members whose first official language spoken is French, equal to 4.0% of province's total population, a share that has remained stable for twenty years;
- After a significant drop between 1971 and 1991, the number of Francophones speaking French at home has stabilized;
- The Francophone population is concentrated primarily on the tip to the west of Summerside, an area known as Évangéline, where Francophones are in the majority in some communities;
- The median age of those whose first language is French is 48 years, compared to 37 years among Anglophones;
- Three quarters of Prince Edward Island's Francophones were born in the province;
- Francophones' average income in 2001 was lower (\$23,277) than the national average, but comparable to the average income in the province, and 67% of it depended on government transfer payments;
- In 2003-2004, 724 students were educated in French from kindergarten to Grade 12 at 10 schools, indicating an increase in enrolment in English-language schools;

- The *Education Act* granted Francophones the right to manage their own schools in 1990;
- In 2000, the provincial government proclaimed the *French-Language Services Act*, which stipulates that provincial laws and regulations must now be issued in both official languages.

Nova Scotia

- In 2001, Nova Scotia's Francophone community had 33,765 members whose first official language spoken was French, or 3.8% of the province's total population, a share that has dropped somewhat in the last twenty years;
- After a significant drop between 1971 and 1996, the number of Francophones who speak French at home started to increase as of 1996;
- The Francophone population is concentrated equally in Cape Breton, in the Southwest and in Halifax, and represents a majority in Clare, Argyle, Inverness and Richmond;
- The median age of those whose first language is French is 46, compared to 39 for Anglophones;
- Close to three-quarters of Nova Scotia's Francophones were born in the province;
- The average income of Francophones in 2001 was slightly higher than the average provincial income, and government transfer payments accounted for a declining share of employment income;
- In 2003-2004, 4,151 students were educated in French from kindergarten to Grade 12 at 20 schools, indicating an increase in enrolment in English-language schools;
- In 1981, the provincial government passed legislation recognizing Francophones' right to be educated in French and the school board was established a few months later;
- A *French Language Services Act* was passed in October 2004, coming into force on December 31, 2006.

New Brunswick

- In 2001, New Brunswick's Francophone community had 238,450 members whose first official language spoken was French, which is 33.1% of the province's total population, a share that has remained stable for thirty years;
- New Brunswick is the only officially bilingual province in Canada;
- The proportion of Francophones who speak French at home has remained stable for thirty years;
- The Francophone population is spread out over the province, but there is a strong majority in the Madawaska region, whose urban centre is Edmundston, on the Acadian peninsula, whose urban centre is Bathurst, and in the Moncton/Dieppe region;
- The median age of those whose first language is French is 40 years, compared to 38 years among Anglophones, a smaller difference than in the other Atlantic provinces;
- 90% of New Brunswick's Francophones were born in the province;
- Francophones in New Brunswick have lower levels of education than Anglophones, and half of them have not completed high school;
- The average income of Francophones in 2001 was \$22,448, compared to \$24,091 for Anglophones;
- In 2003-2004, 35,050 students were educated in French from kindergarten to Grade 12 at 107 schools, indicating a drop in the proportion of students enrolled in English-language schools;
- The provincial government passed its Official Languages Act in 1969, which was revised in 2002. The Act Recognizing the Equality of the Two Official Linguistic Communities in New Brunswick, adopted in 1981, was incorporated into the Canadian Charter of Rights and Freedoms in 1993 following the defeat of the Charlottetown Accord.

Ontario

- In 2001, Ontario's Francophone community had 527,710 members whose first official language spoken was French, representing half of all Francophones in minority communities in Canada but just 4.7% of the province's population, a share that has been decreasing slowly but steadily over the last fifty years;

- The proportion of Francophones who speak French at home has dropped over the last thirty years;
- The Francophone population is spread out over the province but the greatest concentrations are in Eastern Ontario (Ottawa and Prescott-Russell and Stormont, Dundas and Glengarry counties), Northern Ontario (urban centres of Timmins and Sudbury), and the greater Toronto area and surrounding areas, where over 20% of Ontario's Francophones live, although they account for only 2% of the population;
- Two-thirds of Ontario's Francophones were born in the province;
- Francophones in Ontario have slightly less education than Anglophones, but the gap has shrunk significantly in the last thirty years;
- The average income of Francophones in 2001 was \$32,750, just \$100 lower than the average income of Anglophones;
- In 2003-2004, 89,367 students were educated in French from kindergarten to Grade 12 at 415 schools, indicating a slight drop in enrolment in English-language schools;
- The provincial government passed the *French Language Services Act* in 1986.

Manitoba

- In 2001, Manitoba's Francophone community had 43,380 members whose first official language spoken was French, or 3.9% of the province's total population, a share that has been dropping steadily for fifty years;
- The proportion of Francophones who speak French at home has declined over the last thirty years;
- Two-thirds of Francophones live in cities, primarily in the Winnipeg / St. Boniface area, and the remaining third live primarily in the rural municipalities around Winnipeg or in the south of the province, which means that the Franco-Manitoban community is by far the most geographically concentrated.
- 80% of Manitoba's Francophones were born in the province;
- The median age of those whose first language is French is 46 years, compared to 36 years for the population as a whole;

- The average income of Francophones in 2001 was \$27,329, which is about \$1,000 above the average provincial income;
- In 2003-2004, 5,171 students were educated in French, from kindergarten to Grade 12 at 29 schools, a stable share as compared to enrolment in English-language schools;
- Although the Constitution recognized linguistic duality in 1870, various legislative measures abolished it between 1890 and 1916, and the official status of French was not restored until 1979, following a Supreme Court decision;¹⁰
- Francophones in Manitoba obtained school governance rights in 1993;
- Manitoba has 15 officially bilingual municipalities, in addition to parts of the city of Winnipeg.

Saskatchewan

- In 2001, Saskatchewan's Francophone community had 16,550 members whose first official language spoken was French, or 1.7% of the province's total population, a share that has dropped slowly but steadily for fifty years;
- The proportion of Francophones who speak French at home has been in decline for the last thirty years;
- Half of Francophones live in the cities of Saskatoon, Regina and Prince Albert, and the others are spread out over the province, with a significant proportion of Francophones in a few small communities, including Gravelbourg, Ponteix, Saint-Louis, Domremy and Zenon Park;
- 80% of Saskatchewan's Francophones were born in the province;
- The median age of those whose first language is French is very high at 52 years, compared to 36 years for the general population;
- The average income of Francophones in 2001 was \$27,888, about \$2,000 higher than the provincial average;

¹⁰ See Attorney General of *Manitoba v. Forest*, [1979] 2 S.C.R. 1032.

- In 2003-2004, 1,060 students were educated in French, from kindergarten to Grade 12 at 13 schools, which represents a slight increase as compared to enrolment in English-language schools;
- Although French language education was allowed under certain conditions when the province was founded in 1905, it was completely abolished between the world wars and was gradually reintroduced in the 1960s;
- The right to school governance was granted to Francophone parents in 1990.

Alberta

- In 2001, Alberta's Francophone community had 58,825 members whose first official language spoken was French, representing 2% of the province's population, a share that has been increasing since 1996;
- From July to September 2006, 2,900 more people left Quebec for Alberta than the opposite. Assuming they were predominantly Francophones, that would mean that, in just three months, Alberta's Francophone community grew by the equivalent of the total Francophone population of Newfoundland and Labrador.¹¹
- About two-thirds of Francophones live in the cities of Calgary, Edmonton and outlying areas while the rest are spread out over the province, with greater concentrations in a few regions such as Fehler and in a few other communities in the northeast and northwest of Alberta;
- Less than half of Alberta's Francophones were born in the province which, like the Francophone community in British Columbia, makes it a community with less traditional roots, but one that is also younger than other Francophone communities in western Canada;
- The median age of those whose first language is French is nevertheless higher (44 years) than that of 35 years for the province as a whole, although the gap is shrinking;
- The average income of Francophones in 2001 was \$32,058, slightly higher than the average income in the province;

¹¹ Statistics Canada, *Quarterly Demographic Estimates*, Table 6, p. 90.

- In 2003-2004, 3,619 were educated in French, from kindergarten to Grade 12 at 23 schools, a share that is growing relative to enrolment in English-language schools;
- The province granted Francophones school governance rights in 1993.

British Columbia

- In 2001, British Columbia's Francophone community had 59,370 members whose first official language spoken was French, or 1.5% of the total population, as compared to 1.2% in 1971;
- Very few Francophones in British Columbia were born in the province, about 10%, but there appears to be an increase in French being spoken at home, no doubt due to an increase in Francophone immigration;
- A bit less than half of Francophones live in the metropolitan Vancouver area, 10% in the Victoria region, and the others are spread out over the province, never exceeding 5% of the local population in 2001;
- The median age of those whose first language is French is higher at 46 years than that of 38 years for the province as a whole;
- The average income for Francophones in 2001 was \$26,293, on par with the average provincial income;
- In 2003-2004, 3,147 students were educated in French, from kindergarten to Grade 12 at 40 schools, an increase in enrolment compared to English-language schools;
- British Columbia has had French-language education program since 1977 and the provincial government granted Francophone school governance throughout the province in 1999.

Yukon

- In 2001, Yukon's Francophone community had 885 members whose first official language spoken was French, or 3.1% of the total population, a share that has increased over the past twenty-five years;
- The vast majority of Francophones are in Whitehorse and surrounding areas;
- Less than 20% of Francophones were born in the territory;

- The median age of those whose first language is French is higher at 42 years than the that of 36 years for the general population;
- The average income of Francophones in 2001 was \$31,541, on par with the average income for the territory;
- In 2003-2004, 119 students were educated in French from kindergarten to Grade 12 at Émilie-Tremblay School, a stable share compared to enrolment in English-language schools;
- Yukon's *Official Languages Act* was passed in 1988 and various agreements between Yukon and the federal government provide a framework for the delivery of services to Francophones.

Northwest Territories

- In 2001, the Francophone community of the Northwest Territories had 915 members whose first official language spoken was French, or 2.5% of the total population, a share that has grown since 1996 after a number of years of decline;
- Two-thirds of Francophones live in Yellowknife and surrounding areas and the remainder live throughout this huge territory;
- Less than 20% of Francophones were born in the territory;
- The median age of those whose first language is French is higher at 40 years than that of 30 years for the general population;
- The average income of Francophones in 2001 was high at \$44,056, \$9000 above the average for the territory;
- In 2003-2004, 128 students were educated in French from kindergarten to Grade 12 at Allain-Saint-Cyr school in Yellowknife and at École Boréale in Hay River, a stable share as compared to enrolment at English-language schools;
- The first French-language education program dates back to 1989 and the first all-French school was built in 1999.

Nunavut

- In 2001, Nunavut's Francophone community had 415 members whose first official language spoken was French, representing 1.6% of the territory's total population; any changes in that share will not be known until the 2006 census results are published;
- Less than 10% of Francophones were born in the territory;
- The median age of those whose first official language is French is higher at 39 years than that of the general population (30 years), but lower than in most Francophone communities in Canada;
- The average income of Francophones in 2001 was high at \$47,534, \$20,000 higher than the average income for the territory;
- In 2003-2004, 38 students were educated in French from kindergarten to Grade 12 at Trois-Soleils school, in Iqaluit;
- The first French-language education program dates back to 1989 and the first all-French school was built in 1999.

1.1.3. Quebec's Anglophone Community

- In 2001, Quebec's Anglophone community had 918,955 members whose first official language spoken was English, or 12.9% of the province's total population, a share that has remained stable over the last thirty years;
- The number of native speakers of English in Quebec (591,379) has been in decline for fifty years, and immigrants account for an increasingly large share of Quebec's Anglophone community, although the proportion of immigrants whose first language is English has clearly decreased over the past thirty years;
- It is estimated that about 225,000 more native speakers of English left Quebec for other provinces between 1971 and 2001 than vice versa;
- Three quarters of Quebec's Anglophones live in the Montreal area, and the Anglophones in the Eastern Townships now account for just 6% of the region's population, a significant drop over the last 30 years;
- Quebec's Anglophone community is aging more slowly on average than the Francophone community;
- The number of Anglophones who speak English at home is decreasing;

- The average income of Anglophones in 2001 was \$44,572, compared to \$38,669 for Francophones in Quebec;
- In 2003-2004, 108,160 students were educated in English from kindergarten to Grade 12 at 350 schools in nine school boards;
- Quebec's Anglophone community has the highest level of education in Canada;
- Since 1998, Quebec's school boards have been divided along linguistic lines: English-language and French-language.

1.2. THE OFFICIAL LANGUAGES AND THE CONSTITUTION

What is commonly known as Canada's Constitution is a series of legal documents and established conventions — not necessarily written — that together make up the country's fundamental law, which guides the courts and forms the basis for the interpretation of all other legislation. Among the thirty or so pieces of constitutional legislation passed since Confederation,¹² two are especially important: the *Constitution Act, 1867*, formerly known as the *British North America Act*, and the *Constitution Act, 1982*, which includes the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Canada's two official languages were first recognized in the *Constitution Act, 1867*. Section 133 states:

Either the English or the French Language may be used by any Person in the Debates of the Houses of the Parliament of Canada and of the Houses of the Legislature of Quebec; and both those Languages shall be used in the respective Records and Journals of those Houses; and either of those Languages may be used by any Person or in any Pleading or Process in or issuing from any Court of Canada established under this Act, and in or from all or any of the Courts of Quebec.

The Acts of the Parliament of Canada and of the Legislature of Quebec shall be printed and published in both those Languages.¹³

In the *Constitution Act, 1982*, linguistic issues are addressed in sections 16 to 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

¹² For a list of key constitutional legislation since Confederation, see the Schedule to the *Constitution Act, 1982* — Modernization of the Constitution.

¹³ A provision similar to the one applicable to Quebec was passed for Manitoba in section 23 of the *Manitoba Act, 1870*, and for New Brunswick with the addition in 1993 of sections 17 to 19 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Sections 16 to 19 strengthen prior constitutional provisions and incorporate the key elements of the *Official Languages Act* of 1969 (see section 1.3) into the Constitution. They make English and French the “official languages of Canada” and extend their equality of status and equal rights and privileges not only to the country’s legislatures, courts and legislation, but also to the institutions of the “government of Canada.” They also extend these provisions to the government of New Brunswick and since 1993, include the recognition of the equality of rights and privileges of English and French linguistic communities in the province, including their right to culturally distinct educational institutions.

Section 20 stipulates that the public has the right to communicate with, and to receive available services from, any head or central office of an institution of the Parliament or Government of Canada in English or French. The public has the same right with respect to any other office of any such institution where “there is a significant demand” or where “due to the nature of the office, it is reasonable that communications with and services from that office be available in both English and French.” Paragraph 2 of section 20 provides that any member of the public in New Brunswick has the right to communicate with, and to receive available services from, any office of an institution of the legislature or government of New Brunswick in English or French.

Sections 16 to 20 were subsequently clarified and strengthened by comparable provisions of the *Official Languages Act* of 1988.

Sections 21 and 22 are designed to harmonize the Charter with other constitutional provisions as to the issues addressed in the above language-related sections.

Section 23 pertains to minority-language education rights. It begins as follows:

(1) Citizens of Canada:

- a) whose first language learned and still understood is that of the English or French linguistic minority population of the province in which they reside, or
- b) who have received their primary school instruction in Canada in English or French and reside in a province where the language in which they received that instruction is the language of the English or French linguistic minority population of the province, have the right to have their children receive primary and secondary school instruction in that language in that province

Pursuant to section 59 of the *Constitution Act, 1982*, subsection (1)a) of this section is not applicable to Quebec because that province's legislature must first proclaim its validity, which it has yet to do. As a result, it applies only to Francophone minorities outside Quebec.

Subsection (2) of section 23 provides that citizens of Canada of whom any child has received primary or secondary school instruction in English or French in Canada, have the right to have all their children receive primary and secondary school instruction in the same language.

The right established in subsections (1) and (2) is however subject to subsection (3), which stipulates that this right applies wherever in the province the number of children of citizens who have this right is sufficient to warrant publicly funded minority language education. This includes public funding for minority language educational facilities, where numbers warrant.

In contrast to sections 16 to 20, the provisions of section 23 are not repeated in the *Official Languages Act* of 1988 since education falls primarily under provincial jurisdiction. As a result, its provisions do not fall under the jurisdiction of the Commissioner of Official Languages. The courts are instead responsible for determining its application, especially as regards the responsibilities of provincial governments towards official language minority communities. A number of cases relating to this section have set precedents as cases involving legal aspects of the official languages on which the courts had not yet ruled. One of the most important of these was *Mahé v. Alberta* in 1990,¹⁴ in which the Supreme Court established an approximate formula to calculate the number of children justifying a separate educational institution. This decision also established school governance rights for the parents of children receiving this minority-language education. This decision has been decisive in the recent development of Francophone communities outside Quebec, as were the subsequent decisions in *Beaulac* (1999) and *Arsenault-Cameron* (2000). The Supreme Court reaffirmed among other things that “language rights must, in all cases, be interpreted purposively, in a manner consistent with the preservation and development of official language communities in Canada.”¹⁵

1.3. THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT*

The federal government enacted the first *Official Languages Act* in July 1969, following the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. In 1982, the entrenchment of linguistic rights in the Constitution through the *Canadian Charter of Rights*

¹⁴ *Mahé v. Alberta*, (1990) 1 S.C.R. 342 available online at: http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/en/pub/1990/vol1/html/1990rcs1_0342.html.

¹⁵ *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768.

and *Freedoms* extended the scope of linguistic rights and led to the amendment of the *Official Languages Act* in September 1988.

The purpose of the *Official Languages Act* of 1988 is to:

- a) ensure respect for English and French as the official languages of Canada and ensure equality of status and equal rights and privileges as to their use in all federal institutions, in particular with respect to their use in parliamentary proceedings, in legislative and other instruments, in the administration of justice, in communicating with or providing services to the public and in carrying out the work of federal institutions;
- b) support the development of English and French linguistic minority communities and generally advance the equality of status and use of the English and French languages within Canadian society; and
- c) set out the powers, duties and functions of federal institutions with respect to the official languages of Canada.¹⁶

The Act is divided into fourteen parts, and parts I to V take precedence over all other federal legislation and regulations, except for the *Canadian Human Rights Act*. This is one reason why it is known as a quasi-constitutional statute.

Parts I to III of the Act provide greater detail on the provisions of sections 16 to 19 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* as to the proceedings of Parliament (Part I), legislative instruments (Part II) and the administration of justice (Part III).

Part IV of the Act pertains to communications with the public and the provision of services, and provides greater detail on the provisions of section 20 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Pursuant to this part, the public has the right to communicate with and receive services in either official language from the head or central office of federal departments and agencies where a) there is "significant demand" and b) where it is warranted by the "nature of the office," and wherever services are provided to the travelling public where "demand warrants." The *Official Languages Regulations* adopted in December 1991 defined the terms "nature of office" and "significant demand."

Part V pertains to the language of work for employees of federal institutions in regions designated bilingual. These regions are identified by Treasury Board and are located in Quebec, New Brunswick and Ontario. In regions not designated bilingual,

¹⁶ Official Languages Act, Section 2.

members of the official language minority must receive comparable treatment to that received by the other linguistic group where the situation is reversed. The application of Part V is not the subject of regulations, but its various provisions have been fleshed out in Treasury Board guidelines.

Part VI sets out the government's commitment to ensuring that Anglophones and Francophones have equal opportunities for employment and advancement in federal institutions, based on their demographic weight, but subject to certain conditions. It is primarily this part that is used to support the demands of Quebec's Anglophone community, which is demographically under-represented in the federal public service in Quebec.

Part VII of the Act is certainly the cornerstone for the vitality of official language minority communities. Not included in the *Official Languages Act* of 1969, it sets out the federal government's commitment to enhancing the vitality of linguistic minorities, supporting their development and fostering the full recognition and use of English and French in Canadian society.

Since Bill S-3 was passed in November 2005, federal institutions are now required to take "positive measures" to follow through on this commitment, and the provisions of Part VII are now subject to legal remedy. Prior to this, Part VII was merely declaratory, meaning that it did not include an obligation to act and did not create rights subject to recognition by the courts. All institutions subject to the Act must now re-evaluate their actions as regards the two aspects of the federal commitment set out in Part VII: supporting the official language minority communities and fostering linguistic duality.

The Department of Canadian Heritage is responsible for coordinating the efforts of all federal institutions pursuant to Part VII. In this regard, the minister submits an annual report to Parliament on matters relating to her official languages mandate.

Part VIII describes Treasury Board's responsibilities pursuant to Parts IV to VI of the Act. Part IX describes the powers of the Commissioner of Official Languages, which are to enforce the Act within federal institutions and uphold the rights of official language minorities, as well as promote linguistic duality and the equality of status of English and French in Canadian society. Part X sets forth the court remedy available, while Parts XI to XIV pertain to general aspects, related amendments made by the Act, as well as transitional provisions, and repeal and coming into force provisions.

1.4. ACTION PLAN FOR OFFICIAL LANGUAGES

The *Action Plan for Official Languages* announced in March 2003 provided for an injection of over \$751 million over five years in three key areas: education (\$381.5 million), community development (\$269.3 million) and the public service (\$64.6 million). Specific measures were also included for the language industries (\$20 million) and for the

implementation of the Accountability Framework applicable to designated federal institutions (\$16 million). An Enabling Fund for human resources development and community economic development was added to the Action Plan in March 2005, adding \$36 million over three years to the total investments under the Plan.

The Action Plan is the culmination of a process that began in 2001, based on three considerations:

- 1) Linguistic duality is a fundamental aspect of Canadian identity. Together with its openness to global cultural diversity, Canada has maintained this commitment to its linguistic roots, since over 98% of residents indicate they speak one of the official languages. Official-language minority communities have contributed a great deal to maintaining this aspect of Canadian identity. The federal government therefore has a responsibility to these communities that have tirelessly cultivated the country's cultural roots.
- 2) Linguistic duality is a competitive advantage for Canada internationally. Far from creating "two solitudes," our duality offers Canadians a window on linguistic plurality that is unique in the American continent, making it easier to forge ties with a multilingual Europe and encouraging us to help the Aboriginal peoples of Canada preserve their linguistic heritage. Moreover, learning a second language is often a springboard to learning a third and fourth language.
- 3) Since the first official languages policy was established in the late 1960s, there have been significant changes in individual and community ways of life. The cosmopolitan character of Canada's large urban centres places official language minorities in competition with other cultural communities with respect to services in their language. At the same time however, minority Francophone communities are now in a much better position to assert their rights, and their institutions are much more numerous and stronger. Youth retention, low birth rates and exogamous marriages do however weaken the social fabric of these communities. Finally, the relatively strong state of public finances makes it easier to consider long-term support for the development of these communities.

Based on these considerations, the Government of Canada announced in April 2001 the creation of a committee of ministers, chaired by the Honourable Stéphane Dion, to “consider strong new measures that will continue to ensure the vitality of minority official-language communities and ensure that Canada’s official languages are better reflected in the culture of the federal public service.”¹⁷

To achieve this, the Action Plan establishes:

- 1) the Accountability and Coordination Framework setting out and reminding federal officials of their respective responsibilities, while establishing a horizontal coordination process for actions stemming from the multiple elements of Official Languages policy;
- 2) three key areas for action:
 - a) education, including both minority language education, pursuant to section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, and second-language instruction, in order to promote linguistic duality;
 - b) community development, which seeks to foster better access to public services in health care, early childhood development and justice, and create economic development tools;
 - c) the public service, whereby the federal government is to set an example by enhancing the provision of federal services in both official languages, the participation of English-speaking and French-speaking Canadians in federal institutions and the use of the official languages at work; and
- 3) greater support for the development of language industries in order to address the shortage of specialized language training and translation instructors and by expanding the range of careers that foster the language skills required in the federal public service.
- 4) In March 2005, the Government of Canada added to the Action Plan an Enabling Fund for official language communities, which rounds out existing programs that support human resources development and community economic development.

¹⁷ Prime Minister gives Minister Dion additional responsibilities in the area of official languages, Press Release, April 25, 2001.

1.4.1. Accountability and Coordination Framework

This framework is intended to make federal institutions more aware of their obligations under the *Official Languages Act*, to provide for ongoing consultation with official language communities and to establish an interdepartmental coordination mechanism on official languages. It includes 45 sections, the first 30 of which clearly spell out the responsibilities of federal institutions, especially those of the Department of Canadian Heritage, which is responsible for coordinating all measures taken by federal institutions to enhance the vitality of official language minority communities (Part VII of the *Official Languages Act*), and those of Treasury Board, which is responsible for services to the public (Part IV), language of work (Part V) and the equitable participation of English-speaking and French-speaking Canadians in the federal public service (Part VI).

These sections spell out federal institutions' current responsibilities. The framework goes one step further by adding new responsibilities under five categories:

- 1) An official languages perspective in the development of all new initiatives by federal institutions. Section 7 of the Framework stipulates that "all federal institutions are required to analyse the impact of proposals contained in memoranda to Cabinet on the language rights of Canadians and federal public servants."¹⁸
- 2) The implementation by each federal institution of a systematic process for raising employee awareness, evaluating impact on linguistic duality and community development, consulting interested publics, "especially representatives of official language minority communities, in connection with the development or implementation of policies or programs,"¹⁹ and the evaluation of results.
- 3) The establishment of a horizontal coordination mechanism focussed on the minister responsible for official languages. This minister must now ensure that federal institutions fulfill their responsibilities under the *Official Languages Act* and the Action

¹⁸ The Next Act. New Momentum for Canada's Linguistic Duality. Action Plan for Official Languages, Appendix 1, Accountability and Coordination Framework, Section 7, p. 68.F

¹⁹ Idem, Section 17, p. 70.

Plan. This monitoring role will be supported by the Committee of Deputy Ministers on Official Languages and a secretariat that is part of the Privy Council Office.²⁰

- 4) A larger evaluation role for the Department of Justice to allow it to examine the legal implications for official languages of initiatives by federal institutions.
- 5) The establishment of an evaluation process for measures taken under the Action Plan, including the preparation of a midterm report and an overall evaluation at the end of the implementation period.

The Action Plan includes a budget of \$13.5 million allocated over five years to the Privy Council Office for the overall coordination of the plan. In February 2006, this budget was transferred to the Department of Canadian Heritage.

1.4.2. Education

Over half of the \$751 million investment set out in the Action Plan is earmarked for education, with the following objectives:

- Increase the proportion of rights holders enrolled in French-language schools from 68% in 2003 to 80% in 2013;
- Support for French-language instruction for Anglophones in Quebec, and support to English-language schools outside Montreal;
- Increase the proportion of high school graduates with a working knowledge of their second official language from 24% in 2003 to 50% in 2013;
- Increase the number of participants in summer language bursary and language monitor programs;
- Promote research.

²⁰ In February 2006, these responsibilities were transferred to the Department of Canadian Heritage, along with the Official Languages Secretariat, which performed these roles. See the "Order Transferring from Privy Council Office to the Department of Canadian Heritage the Control and Supervision of the Official Languages Secretariat."

In order to achieve these ambitious objectives, the Action Plan includes a significant increase in funding for federal-provincial-territorial agreements: \$209 million over five years for existing minority-language education programs and \$137 million over five years for second-language instruction programs. These agreements represent an estimate of the additional costs incurred by each province and territory in order to offer minority-language education and second-language instruction, as compared to what it would cost for the same number of students if they were taught in the majority language. The Action Plan also includes a \$35.5 million increase for the official language monitor and summer bursary programs.

1.4.3. Community Development

In order to foster the vitality of official language minority communities, the Action Plan identifies seven key areas of activity: early childhood development, health services, justice, immigration, economic development, partnership with the provinces and territories and support for community life.

With respect to early childhood development (\$22 million over five years), three commitments were made:

- \$7.4 million for literacy development services;
- \$10.8 million for research in the form of pilot projects to evaluate how French-language child care services influence the cultural and linguistic development of young children;
- \$3.8 million in support of national organizations for the sharing of knowledge on early childhood development in official language minority communities.

With respect to health services, the Action Plan provides for a total investment of \$119 million broken down as follows:

- \$14 million for networking to help establish regional networks linking health care professionals, institution managers, local elected officials, teachers and community representatives;
- \$75 million for workforce training, recruitment and retention, including \$63 M administered by the *Consortium national de formation en santé pancanadien*, whose objective is to train 1000 new Francophone health professionals for minorities communities by 2008;

- \$30 million, including \$10 million for Quebec's Anglophone community, for the *Fonds pour l'adaptation des soins de santé primaires (Entente Santé 2000)*, which represents a substantial increase in funding for the federal-provincial agreement that was concluded in 2000 and expired in 2006.

With respect to justice, the Action Plan provides \$45.5 million for two groups of initiatives:

- \$27 million for upholding the legal obligations stemming from the implementation of the *Legislative Instruments Re-Enactment Act*²¹ and *Contraventions Act* issues;²²
- \$18.5 million for targeted measures to improve access to justice in both official languages, including funding for federal-provincial-territorial initiatives, funding for associations of French-speaking jurists, the creation of a community consultation mechanism, and the development of training tools for counsel employed with the Department of Justice.

With respect to immigration, the Action Plan provides \$9 million over five years, administered by Citizenship and Immigration Canada, which previously had no stable funding for official language minority communities. This funding is earmarked for market studies and the production of promotional material to be used abroad and to support information centres for Francophone immigrants and French correspondence courses.

With respect to economic development, the Action Plan includes:

- \$13 million over five years for the *Francommunautés virtuelles* programs, which seeks to increase online services in French that bring together Francophone and Acadian communities;
- \$7.3 million over five years from the existing budgets of Human Resources Development for internships relating to economic development, as well as \$2 M in additional funding allocated to regional development agencies;
- \$10 million over five years for pilot projects to develop technology infrastructure in order to enhance the services offered;
- \$8 million over five years to improve the information and reference services offered by Human Resources Development, Industry Canada and

²¹ Given Royal Assent in June 2002, this act is intended to ensure the constitutionality of legislative provisions issued in English only prior to the *Official Languages Act* of 1969.

²² After the RCMP issued French-only tickets in the part of the National Capital Region located in Quebec, the Federal Court in a decision in 2001 called for measures to address these shortcomings in the act.

regional development agencies, within existing structures, including the hiring of bilingual counsellors.

As to partnership with the provinces and territories, the Action Plan includes an increase in the contribution by Canadian Heritage to federal-provincial-territorial agreements for official language minority services. These agreements encourage and help provincial and territorial governments improve their services to the official language minority community.

With respect to support for community life, the Action Plan includes an additional investment of \$19 million over five years to fund projects submitted to Canadian Heritage that are likely to help communities, especially for community centres, culture and the media.

1.4.4. Federal Public Service

With planned investments of \$64.6 million over five years, the revitalization of linguistic duality in the federal public service is a key element of the *Action Plan for Official Languages*. While this element of the plan will be addressed indirectly in this study, let us recall its main features:

- \$14 million for Treasury Board investments to support initiatives by other departments and agencies, including the creation of a Regional Partnership Fund to adapt federal initiatives locally, and an Official Languages Innovation Fund to support the services offered in both official languages and a corresponding workplace;
- \$12 million increase to the budgets of the Official Languages Branch of Treasury Board Secretariat in order to develop compliance monitoring mechanisms for federal institutions;
- \$38.6 million to the Public Service Commission to increase bilingual capacity in the public service by encouraging the hiring of candidates who are already bilingual, offering training to those who are not and fostering the retention and development of language skills.

1.4.5. Language Industries

In an attempt to counter the fragmentation and lack of visibility of these industries, to foster the recruitment of a sufficient number of replacement workers and to support research, the Action Plan includes a \$20 million investment allocated as follows:

- \$5 million for the establishment of a representative organization and to fund its coordination activities;

- \$5 million for market promotion and branding initiatives in Canada and internationally, to increase visibility for the industries and attract new talent;
- \$10 million for the establishment of a research centre on language industries.

1.4.6. Enabling Fund

The Enabling Fund was created in March 2005 to boost the work of the *Réseaux de développement économiques et d'employabilité* (RDÉE) and the Community Economic Development and Employability Committees (CEDEC), following the mandate review of the Official Language Minority Communities Support Fund, and in order to better coordinate requests for assistance submitted to various federal institutions. This Fund has annual funding of \$12 million for the last three years of the Action Plan.

As stated above, the purpose of the Action Plan was twofold: to foster the vitality of official language minority communities and to more strongly root linguistic duality in the federal public service. This study will focus on assessing progress on the first of these two broad objectives in order to consider what action should be taken when the Action Plan expires at the end of the fiscal year ending on March 31, 2008.

1.5. OFFICIAL LANGUAGES PROGRAMS OF THE DEPARTMENT OF CANADIAN HERITAGE

The Minister of Canadian Heritage encourages and promotes the coordination and implementation by federal institutions of the federal government's commitment to enhancing the vitality and supporting the development of official language minority communities, and fostering the full recognition and use of English and French in Canadian society.

As part of this mandate, pursuant to Part VII of the *Official Languages Act*, the Minister of Canadian Heritage²³ takes measures to advance the equality of status of English and French in Canadian society, including measures to:

- a) Enhance the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and support and assist their development;

²³ In February 2006, the Minister of Canadian Heritage delegated to the Minister responsible for Official Languages, Josée Verner, her responsibilities pursuant to Part VII of the *Official Languages Act*.

- b) encourage and support the learning of English and French in Canada;
- c) foster an acceptance and appreciation of both English and French by members of the public;
- d) encourage and assist provincial governments to support the development of English and French linguistic minority communities generally and, in particular, to offer provincial and municipal services in both English and French and to provide opportunities for members of English or French linguistic minority communities to be educated in their own language;
- e) encourage and assist provincial governments to provide opportunities for everyone in Canada to learn both English and French;
- f) encourage and cooperate with the business community, labour organizations, voluntary organizations and other organizations or institutions to provide services in both English and French and to foster the recognition and use of those languages;
- g) encourage and assist organizations and institutions to project the bilingual character of Canada in their activities in Canada or elsewhere; and
- h) with the approval of the Governor in Council, enter into agreements or arrangements that recognize and advance the bilingual character of Canada with the governments of foreign states.
- i) ensure public consultation on the development of policies and review of programs relating to the advancement and the equality of status and use of English and French in Canadian society.²⁴

²⁴ Part VII of the Official Languages Act.

The Minister of Canadian Heritage tables an annual report in Parliament on matters relating to her official languages mandate. The total expenditures of the Official Languages Support Programs Branch for fiscal year 2005-2006 were \$341,478,897, as compared to \$300,263,331 in 2004-2005, and \$264,257,559 in 2003-2004.²⁵

These expenditures are allocated to two main programs:

- The Development of Official-Language Communities program (\$232 M),²⁶ has two components:
 - the Community Life component (\$52.9 M), which includes the following sub-components:
 - Cooperation with the Community Sector (\$37.4 M) includes grants and contributions to community organizations as well as Strategic Fund expenditures, a discretionary fund with an annual value of approximately \$5 million, from which the Department funds major projects as well as interregional or nationwide projects;
 - Intergovernmental Cooperation on Minority-Language Services (\$14.3 M): includes federal-provincial-territorial agreements on improving provincial, territorial and municipal services in the minority language;
 - Interdepartmental Partnership with Official-Language Communities (IPOLC) (\$3.9 M):²⁷ allows Canadian Heritage to transfer funding to another federal department or agency whose program can increase the vitality of official-language minority communities;
 - Young Canada Works (minority) (\$1.1 M): offers students summer employment in their field of study in an official-language minority community where they can use their first official language;
 - and the Minority-Language Education component (\$179.4 M), which includes two subcomponents:

²⁵ Data from *Public Accounts of Canada*. This data may vary slightly from that presented by the Department of Canadian Heritage in its annual reports on official languages.

²⁶ Department of Canadian Heritage, 2005-2006 estimations.

²⁷ Data for 2004-2005. There were no transfer payments in 2005-2006 because no Supplementary Estimates were passed.

- Intergovernmental Cooperation (\$178.1 M): includes federal-provincial-territorial agreements, concluded directly with the provinces and territories or through the Council of Ministers of Education, Canada (CMEC) (\$175.1 M), as well as development bursaries and monitor positions for young Francophones from minority communities (\$3.0 M);
 - Cooperation with the Non-Governmental Sector (\$1.2 M): supports projects contributing to an increase in the production and dissemination of knowledge, methods and tools relating to minority-language education.
- The Enhancement of Official Languages program (\$109.2 M), also has two components:
 - Promotion of Linguistic Duality (\$4.6 M) has two sub-components:
 - Support for Linguistic Duality (Appreciation and Rapprochement) (\$4.1 M) includes Collaboration in Promotion (\$3.3 M), which supports Canadian non-profit organizations seeking primarily to promote linguistic duality in Canada, as well as Support for Innovation (\$0.8 M), which supports projects enhancing the visibility of Canada's linguistic duality;
 - Cooperation with Voluntary Sector (Bilingual Capability) (\$0.5 M), which refers primarily to Support for Interpretation and Translation for organizations wishing to encourage both official languages at public events and increase the number of documents available in both official languages, as well as the residual component of Support for Innovation, which can be used to promote services in both official languages.
 - Second-Language Learning (\$104.5 M) has two sub-components:
 - Intergovernmental Cooperation (\$101.6 M): includes federal-provincial-territorial agreements concluded directly with the provinces or territories or through the Council of Ministers of Education, Canada (CMEC) (\$80.4 M), as well as Complementary Support for Language Learning, which includes second-language immersion bursaries and monitor positions (\$21.2 M);
 - Cooperation with Non-Governmental Sector (\$0.5 M): supports projects contributing to an increase in the production and dissemination of knowledge, methods and tools relating to second-language teaching;

- Young Canada Works (Second Language or Bilingualism) (\$2.4 M): offers students summer employment in their field of study in their second official language and internships to build advanced skills to make the transition to Canada's language-based industries.

1.6. BRIEF ANALYSIS OF FINANCIAL DATA

- Expenditures for all programs administered by Canadian Heritage have increased by about 25% over the last three years, rising from \$272.94 million in 2002-2003 to \$341.48 million in 2005-2006, for an increase of \$68.5 million. This increase is entirely attributable to the increased investment in fiscal years 2004-2005 and 2005-2006, following a drop in 2003-2004.
- Nearly \$40 million of this \$68.5 million increase went to Second Language Learning, with expenditures increasing 61% over the last three fiscal years. By contrast, expenditures on Minority Language Education increased by 21% over the same period, by \$31.2 million. There was a slight decrease in investment in the Promotion of Linguistic Duality component over the last three fiscal years, while funding for the Community Life component fell by \$2 million over the same period, for a 3.6% decrease.
- When the *Action Plan for Official Languages* was launched, \$346 million was allocated to be spent over five years on Minority Language Education and Second Language Learning, under federal-provincial/territorial agreements for education. This was in addition to the \$943 million already allocated under regular programs, for a total of \$1.289 billion over five years. After three fiscal years, \$649.2 million has been spent, including \$158.0 million from the amount allocated under the Action Plan. As to the agreements for education, adding the funding from regular programs and the investments from the Action Plan, that leaves \$639.9 million to be spent in fiscal years 2006-2007 and 2007-2008, including \$188.0 million from the amount specifically allocated under the Action Plan. Yet the Minister for the Francophonie and Official Languages announced that \$514.0 million will be spent over the last two fiscal years covered by the Action Plan, which would maintain current spending levels.²⁸ A shortfall of about \$125.9 million (\$639.9 - \$514.0 million) should therefore be expected in the amount spent on education at the end of the five-year

²⁸ See the statements by the Honourable Josée Verner, Minister for the Francophonie and Official Languages, Evidence, June 8, 2006, 9:25 a.m. These statements indicate the maintenance of the commitments signed on November 3, 2005, under the Protocol for Agreements on Minority-Language Education and Second Language Instruction, 2005-2006 to 2008-2009, signed by the Government of Canada and the Council of Ministers of Education, Canada.

Action Plan. This is equivalent to 36.4% of the total budget to be spent on education under the Action Plan.

- By the end of the five years covered by the Action Plan, on March 31, 2008, if 2005-2006 spending levels are maintained, it is anticipated that about \$115 million less than planned will have been spent under federal-provincial-territorial agreements for education in French-language schools outside Quebec. For second language instruction programs, the shortfall is expected to be about \$10 million.
- On the whole, after a slow start in 2003-2004 and 2004-2005, investments under the Action Plan appeared to be moving forward as of fiscal year 2005-2006. Yet further to the investments under the Action Plan, the investment in ongoing programs dropped significantly (by 26%) for the Minority Language Education component, with \$37.5 million less in 2005-2006 than in 2002-2003, dropped slightly for the Community Life component, while there was a significant increase (26% or \$11.3M) in the amount allocated to second-language learning agreements during the same period.

CANADIAN HERITAGE

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
OFFICIAL LANGUAGES SUPPORT PROGRAMS				
Data from Public Accounts				
Canadian Identity Program				
Grants	\$272,939,386	\$264,535,172	\$300,337,722	\$341,470,899
	\$267,474,698	\$264,257,559	\$300,263,331	\$341,478,897

Canadian Identity Program

Grants

Organizations

\$5,975,246

\$5,933,186

Contributions

Programs

\$209,077,420

\$190,143,422

Organizations

\$52,422,032

\$68,180,951

DEVELOPMENT OF OFFICIAL LANGUAGE COMMUNITIES				
Data from Public Accounts				
	\$203,069,399	\$192,978,558	\$214,473,063	\$232,287,348
			\$209,311,144	\$231,137,454

Community Development and Capacity Building Program

Grants

\$4,595,787

\$4,972,337

Contributions

\$204,715,357

\$226,165,117

COMMUNITY LIFE COMPONENT	\$54,883,938	\$57,398,442	\$51,953,917	\$52,894,007
Cooperation with Community Sector / Community Support				
Regular program	\$34,746,648	\$37,031,435	\$33,383,847	\$37,437,226
Strategic Fund	\$28,232,251	\$25,347,365	\$24,435,793	\$28,541,417
Action Plan for Official Languages	\$6,514,397	\$9,547,572	\$6,129,677	\$4,845,809
Administration of Justice in Both Official Languages	\$649,000	\$2,136,498	\$2,818,377	\$4,050,000
FPT agreements on minority language services	\$13,171,426	\$14,151,205	\$13,339,560	\$14,306,888
Regular program	\$13,171,426	\$13,462,543	\$11,572,718	\$11,330,808
Action Plan for Official Languages		\$688,662	\$1,766,842	\$2,976,080
Interdepartmental Partnership with Official Language Communities	\$6,316,864	\$5,321,876	\$3,906,677	\$-
Young Canada Works (minority)		\$893,926	\$1,323,833	\$1,149,893

MINORITY LANGUAGE EDUCATION COMPONENT		\$148,185,461	\$135,580,116	\$162,519,146	\$179,393,341
FPT agreements on minority language education		\$144,819,060	\$132,538,505	\$159,443,027	\$175,139,639
Regular program					
<i>Action Plan for Official Languages</i>		\$144,819,060	\$122,763,505	\$116,238,066	\$107,365,771
Complementary Support for Language Learning		\$2,257,351	\$9,775,000	\$43,204,961	\$67,773,868
Regular program			\$2,278,568	\$2,285,619	\$3,063,702
<i>Action Plan for Official Languages</i>			\$2,190,478	\$1,662,819	\$2,361,702
Summer Bursaries for Francophones Outside Quebec		\$515,226	\$88,090	\$622,800	\$702,000
Official Language Monitors (minority)		\$1,742,125			
Cooperation with Non-Governmental Sector					
Language training and development program		\$1,109,050	\$763,043	\$790,500	\$1,190,000
ENHANCEMENT OF OFFICIAL LANGUAGES					
Data from Public Accounts		\$69,869,987	\$71,556,614	\$85,864,659	\$109,183,551
Promotion of Inter-cultural Understanding Program				\$90,952,187	\$110,341,443
Subventions				\$468,984	\$353,467
Contributions				\$90,483,203	\$106,467,119
Participation in Community and Civic Life Program					
Contributions				\$ -	\$3,520,857
PROMOTION OF LINGUISTIC DUALITY COMPONENT					
Support for Linguistic Duality (Appreciation and Rapprochement)		\$4,998,029	\$5,311,528	\$4,544,399	\$4,629,739
(Collaboration in Promotion)		\$3,977,161	\$4,689,927	\$4,026,005	\$4,105,682
(Support for Innovation)			\$3,579,493	\$3,426,505	\$3,291,969
Cooperation with Voluntary Sector (Bilingual Capacity)			\$1,110,434	\$599,500	\$813,713
(Support for Interpretation and Translation)		\$1,020,868	\$621,601	\$518,394	\$524,057
(Support for Innovation)			\$498,726	\$468,984	\$353,467
			\$122,875	\$49,410	\$170,590

SECOND LANGUAGE LEARNING COMPONENT				
FPT agreements on second-language learning	\$64,871,958	\$66,245,086	\$81,320,260	\$104,553,812
Regular Program	\$43,796,843	\$45,818,258	\$55,861,270	\$80,418,605
Action Plan for Official Languages	\$43,796,843	\$45,043,258	\$44,710,394	\$55,081,029
Language Development Program	\$344,866	\$775,000	\$11,150,876	\$25,337,576
Complementary Support for Language Learning	\$16,750,249	\$17,333,208	\$22,523,101	\$21,230,498
Regular Program		\$16,846,458	\$17,745,901	\$16,532,498
Action Plan for Official Languages		\$486,750	\$4,777,200	\$4,698,000
Summer Language Bursaries	\$11,466,774			
Official Language Monitors (second language)	\$5,283,475		\$562,160	\$533,745
Collaboration with Non-Governmental Sector		\$411,840		
Young Canada Works (second language or both languages)	\$3,980,000	\$2,681,780	\$2,373,729	\$2,370,964
PROGRAM ADMINISTRATION (excluded from total)	\$9,774,298	\$9,994,316	\$11,154,154	n/a
Expenditures under the Action Plan for Official Languages		\$13,950,000	\$64,341,056	\$105,537,524

1.7. BRIEF EVALUATION OF THE ACTION PLAN FOR OFFICIAL LANGUAGES

The publication in the fall of 2005 of the government's midterm report entitled *Update on the Implementation of the Action Plan for Official Languages* did not give a clear picture of the results achieved with the initiatives taken thus far. In many cases, especially with respect to education, it was too soon to evaluate the real benefits of the new investments.

In her *Annual Report 2005-2006*, the previous Commissioner of Official Languages, Dyane Adam, applauded some initiatives but was highly critical of others. Her assessment was quite harsh on the whole, noting that "the implementation of the Action Plan has not been as transparent as it could have been. Data on activities and investments are not sufficiently accurate to allow for detailed accountability. In addition, some departments have delayed providing information without a valid explanation."²⁹ Her main observations were as follows:

- In the education sector, the Commissioner noted that, at the halfway mark, progress is barely discernible. Substantial funding was not released until the end of 2005.
- With respect to community development, the most concrete results were achieved in health care where the development of infrastructures and cooperation and training networks is progressing well in French and in English, in Quebec
- In the public service, the availability of services in both official languages has levelled off, which supports the Commissioner's recommendation that the *Official Languages Regulations* be reviewed.
- With respect to justice in the French language, the investments have provided for training activities, the development of legal and linguistic tools, as well as consultation mechanisms and access to justice awareness.
- With respect to early childhood development, progress has been made with the inclusion of clauses regarding child care spaces in official language minority communities in agreements signed with the provinces, but research projects have not yet been launched.
- Literacy initiatives for the Francophone community are progressing well, but there has been a significant delay for the Anglophone community.

²⁹ OCOL, *Annual Report 2005-2006*, p. 59.

- With respect to immigration, it is too soon to evaluate the results since most of the work done has pertained to planning.
- The establishment of the Enabling Fund provides for better coordination of the activities of various departments involved in human resources development and employability initiatives for the economy of local communities.
- With the greater funding provided, the Public Service Management Agency will be better able to promote linguistic duality in federal institutions, although there is a widening gap between the language training offered and what public servants need.

Various observations by the previous Commissioner suggest a link between what is happening in federal institutions and what the communities themselves are experiencing. The community perspective is the primary focus of the analyses following this section, but the Committee considered it important to place Federal Government initiatives in their demographic, legislative and institutional context. This makes it easier to appreciate the real complexity of the task facing the government and also shows that any progress or decline in community vitality in some ways depends directly on the government's actions, whether good or bad, or its inaction.

2. HEALTH

The second largest investment under the Action Plan went to health, at \$119 million, which is much less than the \$381.5 million allocated to education. In the spring of 2006, recognizing the importance of the health sector as an indicator of community vitality, the Committee undertook a study on access to health care in official language minority communities, as well as a study on immigration. Both were then incorporated into the study on vitality, which took the Committee on a cross-country tour. This explains why this section on health includes testimony from community representatives as well as experts and officials with the Official Languages Office at Health Canada.

This section is divided into two subsections:

- The first provides an overview of official language minority communities as regards health care: what we know about the state of members' health and what the testimony and expert analyses reveal about access to health services;
- The second part outlines the features of the health component of the Action Plan, assesses the results based on the evidence gathered, and makes recommendations on the three key areas for action cited in the plan: networking, training and retention, as well as development of primary care.

Our analysis shows that the health component of the action plan has by far produced the most concrete results. This success is the result of the tremendous work done by the *Société Santé en français*, the *Consortium national de formation en santé*, and the Community Health and Social Services Network. Bearing in mind the reservations noted in section 2.2.2.3, the work of these three organizations must be duly recognized and the government should not have the slightest hesitation in offering long-term budget assistance for the initiatives they have put forward.

2.1. OVERVIEW OF HEALTH STATUS AND ACCESS TO HEALTH CARE

2.1.1. Health Status of Francophone Minority Communities

It is extremely difficult at this time to know the exact state of health of members of official language minority communities. The 2001 report of the *Comité consultatif des communautés francophones en situation minoritaire* (CCCFSM) indicates that minority

Francophones have poorer health in general than other residents of the same province.³⁰ This finding is supported by a 2001 study coordinated by the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA).³¹ The FCFA referred back to previous provincial studies conducted in 1999 in Ontario and in the 1980s in New Brunswick. This finding is thus supported by overlapping data from various studies.

Without reliable data, the FCFA study had to use indirect data on the “determining factors” of health rather than actual data on individuals’ health. The findings on the health of members of Francophone minority communities included in the 2001 CCCFSM report are thus based on extremely fragmentary data that do not show any changes in this regard to this date, nor do they indicate whether there will be any improvement or deterioration of the situation in the future.

This shortcoming was also identified in the FCFA study. With respect to the health of members of Francophone and Acadian minority communities, this study noted that “unfortunately there is no reliable and shared information for all Francophone and Acadian minority communities.”³²

Some of the evidence heard pointed to avenues for future research that are consistent with the FCFA study, but there are still very few conclusive findings. Appearing before the Committee, Professor Louise Bouchard from the University of Ottawa indicated that, according to her studies, “living in a minority situation, whether it be Anglophone or Francophone, seems to have a negative effect on an individual's perceived health status. It goes beyond one's financial situation, level of education or sex; there is something else at play. Also, this effect appears to be stronger among men than women, according to our analysis model.”³³ This is certainly an interesting avenue, but the information is insufficient to convincingly demonstrate the link between language and health status. As suggested by some other research mentioned by Jean-Pierre Corbeil of Statistics Canada, the Anglophones of Quebec are by comparison in a special situation that cannot too readily be compared to that of Francophone minorities.

As everybody knows, the situation of Anglophones in Quebec is very different from what we find outside Quebec, for a number of reasons. Clearly Francophones outside Quebec are far older and more likely to need health care. Far more Francophone seniors are unilingual. For these people, the stress or concerns

³⁰ Consultative Committee for French-Speaking Minority Communities, Report to the Federal Minister of Health, September 2001.

³¹ FCFA, *Pour un meilleur accès à des services de santé en français*, 2001. Available online at http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/82.pdf.

³² Ibid. p. 6.

³³ Louise Bouchard (Professor, Director, PhD Program in Population Health, University of Ottawa, October 19, 2006, 10:45 a.m.

associated with the need to be understood and receive services in one's own language may be far greater than for Anglophones in Quebec, who have wider access to English health care services.³⁴

Researchers do however seem to agree that “the minority/majority ratio appears to reflect social inequality and unequal access to resources which, together with the other social determinants of health — socioeconomic status, education, literacy, age, sex and immigration — contributes to disparities in health.”³⁵ This also appears to explain the difference between the average income of Anglophones and Francophones in New Brunswick. Eliminating the influence of factors other than language, there is still a significant difference between Anglophones and Francophones.³⁶

So there are plenty of avenues of research, but there are obviously also significant gaps in our knowledge of the health status of members of official language minority communities. In the initial recommendations made in 2001 by the *Comité consultatif des communautés francophones en situation minoritaire* (CCCFSM), there were two components that were not chosen and that together might have filled some of these gaps: information technology and research.

Hubert Gauthier, then co-chair of the CCCFSM, expressed his concerns to the Committee about measuring the health status of Francophones. The difficulties are apparently in large part due to the fact that data collection systems, including those related to the Health InfoWay, do not identify Francophones. Using information technology to more effectively track Francophones' health status and adding “research” as a sub-component of the health component in the next action plan would give a better indication of the health of minority community members: “We know that it is not as good, but we want to know exactly on what points, and we also want to know what to do about it. Research is helping us to do this.”³⁷

Professor Bouchard suggested that the reason for this gap is that administrative health data cannot be used to study official language minority communities because the language variable is not included in the health files managed by institutions, files that are

³⁴ Jean-Pierre Corbeil (Senior Population Analyst, Demography Division, Statistics Canada), Evidence, October 17, 2006, 9:55 a.m.

³⁵ Louise Bouchard (Professor, Director, PhD Program in Population Health, University of Ottawa), October 19, 2006, 9:25 a.m.

³⁶ Forgues, Éric, M. Beaudin and N. Béland, *L'évolution des disparités de revenu entre les francophones et les anglophones du Nouveau-Brunswick de 1970 à 2000*, Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities, Moncton, October 2006, p. 24.

³⁷ Hubert Gauthier (President and Director General, *Société Santé en français*), Evidence, October 5, 2006, 10:30 a.m.

used to compile provincial statistics. Nor is there systematic oversampling of official language minority communities in national health studies coordinated by Statistics Canada.³⁸

The Committee therefore recommends:

Recommendation 1

That the Government of Canada suggest that the provinces include the language variable in health records, while respecting their jurisdiction, and that Statistics Canada use oversampling of official language minority communities in its next National Population Health Survey.

2.1.2. Access to Health Care Services for Minority Francophones

Access to health care services is certainly a key factor for a community's long-term vitality. It appears that the availability of such services in the patient's language also has a direct influence on the overall health of members of that community.

Studies clearly show that there is a connection between the ability to obtain services in our mother tongue and the quality of care we receive. If we are unable to properly understand the professional, communication is diminished and, consequently, there will be health care problems, the doctor's instructions will be misunderstood or the prescription we are given will be misunderstood.³⁹

Professor Bouchard confirms this and adds:

Despite universal access, users of the health care system who cannot communicate in their language do not have the same access or the same quality of care as their fellow citizens. The language barrier limits the use of preventive services, limits access to all services that require communication, particularly mental health, rehabilitation and social services, as well as adequate follow-up of patients, which in turn contributes to the increase in emergency services and the use of supplementary medical examinations to compensate for difficulties in communication.⁴⁰

With respect to access to services, the data is much more solid than that regarding health status, yet it is based on subjective assessments and should be used carefully.

³⁸ Louise Bouchard (Professor, Director, PhD Program in Population Health, University of Ottawa), Evidence, October 19, 2006, 9:30 a.m.

³⁹ Hubert Gauthier (President and Director General, *Société Santé en français*), Evidence, October 5, 2006, 9:10 a.m.

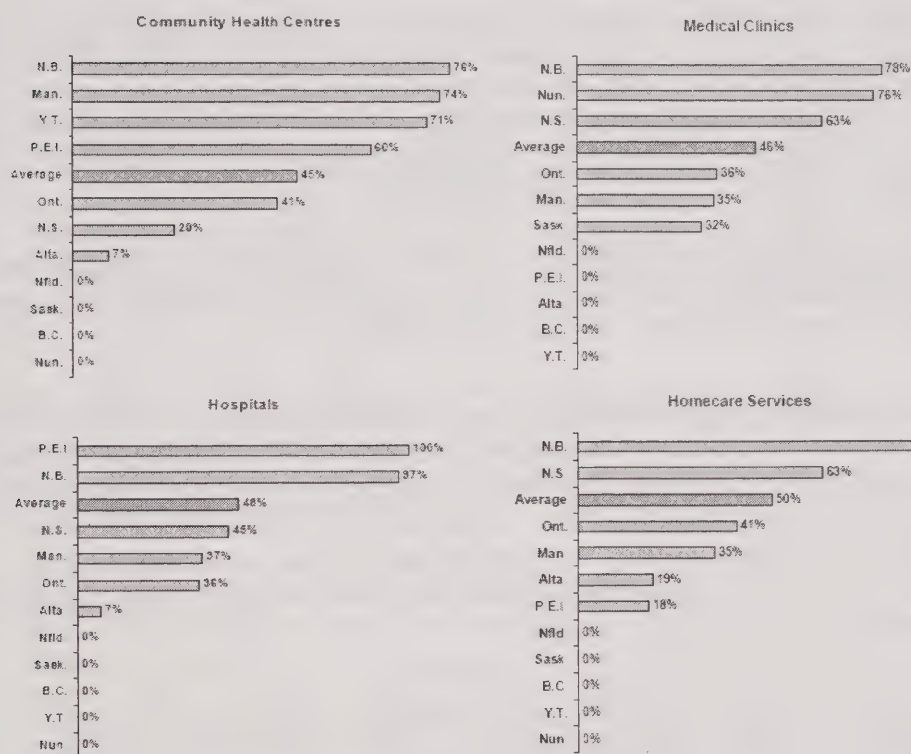
⁴⁰ Louise Bouchard (Professor, Director, PhD Program in Population Health, University of Ottawa), October 19, 2006, 9:20 a.m.

According to the same CCCFSM report of 2001 cited above, between 50% and 55% of Francophones in minority communities often have little or no access to health services in their first language.⁴¹ These findings are based on the same study coordinated by the FCFA.⁴² The report also notes that “the results [...] must be interpreted carefully. This exercise is not a scientific study with a controlled margin of error.”⁴³

More specifically, the FCFA study noted that “between 50% and 55% of Francophones had no (less that 10% of the time) or very little (between 10% and 30% of the time) access to health services in French.”⁴⁴ It also noted that access varied greatly by province and by type of service offered.



FIGURE 11
FRANCOPHONES WITH PARTIAL OR COMPLETE ACCESS TO SERVICES IN
FRENCH - BY PROVINCE
(AS A PROPORTION OF THE TOTAL NUMBER OF FRANCOPHONES IN THE JURISDICTION)



Source: Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, *Pour un meilleur accès à des services de santé en français*, 2001, p. 26.

⁴¹ Consultative Committee for French-Speaking Minority Communities, Report to the Federal Minister of Health, September 2001.

⁴² FCFA, *Pour un meilleur accès à des services de santé en français*, 2001. Available online at: http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/82.pdf.

⁴³ Ibid, p. 24.

⁴⁴ Ibid, p. 25.

This table shows for instance that close to 25% of Francophones in New Brunswick and Manitoba denied having access to services in French at their community health facility, while this figure is 59% in Ontario, 80% in Nova Scotia and 93% in Alberta. Some services are simply not offered in some provinces. Access to health care services was 3 to 7 times better for Anglophones than Francophones within any given province or territory.”⁴⁵

These figures are important because they were used as the basis for the recommendations the CCCFSM made in 2001 to the Minister of Health. These recommendations in turn form the basis for the health component of the Action Plan for Official Languages, and it was this Committee that provided the impetus for creating the *Société Santé en français*.

Appearing before the Committee, Jean-Pierre Corbeil presented other research that further clarified some of the statements in the FCFA study:

A study published by Louise Marmen and Sylvain Delisle from Statistics Canada in 2003 on health care services in French outside Quebec revealed the difficulties encountered by Francophones outside Quebec with respect to obtaining services in French, resulting from the fact that in many provinces, Francophones are proportionately higher in numbers in rural areas, whereas Francophone specialists or other professionals likely to provide services in French work mostly in large urban centres.⁴⁶

In their opinion, the language variable is thus not as decisive as the fact that Francophones are more concentrated in rural areas and thus have less ready access to services in general, which are scarcer in the regions.

The evidence heard illustrated how much the situation can vary from province to province. In Newfoundland and Labrador, for instance, the Francophone community’s lack of demographic weight means that health services in French are practically non-existent, although interpreters can be provided if patients wish. “If there is a translation service, there is a danger of misunderstanding. It is also no easy matter to consult a doctor and to explain the problem through another person. That is not what we feel like doing when we are lying on a stretcher.”⁴⁷

In Nova Scotia, French-language health care services have not been systematically developed. That is why it has become important to identify the location of professionals who can serve the French-speaking population:

⁴⁵ Ibid. p. 13.

⁴⁶ Jean-Pierre Corbeil (Senior Population Analyst, Demography Division, Statistics Canada), Evidence, October 17, 2006, 9:10 a.m.

⁴⁷ Cyrilda Poirier (Acting Director General, Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador), Evidence, November 6, 2006, 11:15 a.m.

There's no French-language health centre in Halifax. Currently, access to health services in French in Halifax is entirely a matter of chance. That's why the professional directory has become very important for us. We're starting to locate professionals. We found a certain number of Francophones at one centre, but it's an Anglophone centre that operates in French. In Chéticamp, which is a very homogeneous region, there is a system that could unofficially be called a Francophone centre.⁴⁸

The situation is certainly better in New Brunswick than elsewhere, but the progress made is fragile and the best approach for the majority does not necessarily work for the minority.

In New Brunswick, the Act is clear. It provides for health services for all citizens, in the language of their choice, wherever they may be in the province, and that's what we want. The reality, on the other hand, is something else again. Unfortunately, when the time comes for policy decisions, they are made the same way for everyone. History has taught us that in a minority context, the minority often takes more of a hit than the majority. It is therefore a question of providing tools, empowerment and capacity building.⁴⁹

There are also problems with universal access to health services in French throughout New Brunswick as regards specialized care. In Moncton, many specialized services are only available at the Moncton Hospital, where services are provided primarily in English. It is difficult for Francophones to obtain these services in their own language. Conversely, services are offered primarily in French at Georges Dumont Hospital, but can also be provided in English according to patients' needs.

Concerning more specialized services, we see that Francophone institutions are also able to provide services in English. The reverse is not necessarily true. We therefore have work to do in order to bring about broader policies so that Francophones can access specialized services, which they could not obtain, for example, at Georges Dumont Hospital in Moncton.⁵⁰

In Eastern Ontario, where there is a significant concentration of Francophones, accounting for up to 70% of the population in Prescott and Russell counties, the decision regarding the Montfort Hospital gave a significant boost to the integration of French-language services. "The Eastern Ontario health system includes 20 hospitals, 66 community support services organizations, 26 mental health community organizations, 8 community health centres [...] Of this number, 66 agencies are said to be designated or

⁴⁸ Alphonsine Saulnier (President, Réseau santé Nouvelle-Écosse), Evidence, November 7, 2006, 11:00 am.

⁴⁹ Gilles Vienneau (Director General, *Société santé et mieux-être du Nouveau-Brunswick*), Evidence, November 7, 2006, 2:15 p.m.

⁵⁰ Hubert Gauthier (President and Director General, *Société Santé en français*), Evidence, October 5, 2006, 9:35 a.m.

identified, meaning that they are compelled by the province to offer health services in French.”⁵¹ Five of these agencies are postsecondary teaching institutions that offer services in French.

In Saskatchewan, on the other hand, there are no Francophone neighbourhoods that would justify the establishment of a community health centre offering various services. The Committee heard some troubling testimony in this regard.

For instance, during a trip to the region, a lady came to see me. She showed me how she would use the card prepared by the nurse who is in charge of her because she speaks only French. She was eight months pregnant, did not speak a word of English and lived in a rural environment. This lady had to carry the card around with her, in case she might have to call 911, and had to know what to say over the telephone because emergency services are not bilingual. This gives you some idea of the scope of the problem. In some places and in certain regions, this problem is still widespread.⁵²

In southern Ontario, there are few Francophones and they are widely dispersed, making it difficult to coordinate services between communities and regional health authorities. “The *Réseau franco-santé du sud de l'Ontario* covers an enormous territory. This complicates matters when one wants to develop priorities at a local level because decisions will soon be made, in Ontario, by the LHINs, the Local Health Integration Networks, which are the regional decision tables.”⁵³

In Northern Ontario, the situation varies greatly from region to region:

For example, in the western part of the region, the City of Sault Ste. Marie has declared itself to be unilingual Anglophone. So, there is very little available there. In fact, health care services in French are practically non-existent there. And because Francophones constitute an aging population in that region, the negative impacts on them are significant.

⁵¹ Nicole Robert (Director, French Language Health Services Network of Eastern Ontario), Evidence, October 19, 2006, 9:10 a.m.

⁵² Soraya Côté (Director, *Réseau santé en français de la Saskatchewan*), Evidence, December 6, 2006, 9:55 am; see also Denis Desgagné (Director General, *Assemblée communautaire fransaskoise*), Evidence, December 6, 2006, 9:15 a.m.

⁵³ Jean-Gilles Pelletier (Director General, *Centre francophone de Toronto*), Evidence, November 9, 2006, 9:20 a.m.

In the far east, in the North Bay area, for example, there are slightly more services available in French. On the other hand, considering the percentage the Francophone population represents — almost 25% — health care services in French are practically non-existent.

In the central region, Sudbury does provide health care services in French. Unfortunately, health care services in French are not always offered consistently there.⁵⁴

In Manitoba, despite the Francophone community's deep historical roots, services in French have only been provided since quite recently:

I won't go back to 1871 and tell you that the Hôpital Saint-Boniface was the first hospital established west of Ontario. It was not until 1989-1990 that it officially received a mandate to provide French-language services to the population of Saint-Boniface and Saint-Vital.

In 1999, when the Regional Health Authority was created, the hospital was officially given a mandate to actively offer French-language services to the Francophones of Winnipeg, particularly those of Saint-Boniface and Saint-Vital.⁵⁵

Community networks have since taken various initiatives that we will discuss later on.

Without significant demographic concentrations in Alberta, it makes it very complex to coordinate a range of services in French.

The health department has delegated many responsibilities to the regional health authorities. The province is broken up into many smaller jurisdictions, and our Francophone communities are scattered among all these regional health authorities. So we have to meet with each regional health authority in the province, since they are the entities we need to work with.

Our team consists of one person, and there are many people to meet with. Obviously, repeating the same message nine times to people who do not know us well is quite difficult.⁵⁶

In British Columbia, the vitality of the community health network has apparently convinced the province of the soundness of its initiatives serving the French-speaking population.

⁵⁴ Marc-André Larouche (Director General, *Réseau des services de santé en français du Moyen-Nord de l'Ontario*), Evidence, November 10, 2006, 9:45 a.m.

⁵⁵ Michel Tétreault (President and CEO, Saint Boniface General Hospital), Evidence, December 6, 2006, 7:25 p.m.

⁵⁶ Denis Vincent (President, *Réseau santé albertain*), Evidence, December 5, 2006, 8:35 a.m.

From the outset, we managed to mobilize all the components of the health system to develop programs, starting with the BC Health Guide, or Guide-santé Colombie-Britannique, in French. The provincial health department acted as RésoSanté's main partner for that project since it's a departmental program.

To date, we've distributed more than 13,000 copies of the guide to the public, and more than 150 health cards have been translated. We've conducted some 20 awareness workshops in order to reach the Francophone community and health professionals who will be providing health services in French."⁵⁷

2.1.3. Health Status and Services for Anglophones in Quebec

For Anglophones in Quebec, despite the difficulty of being in a minority, their situation appears to be enviable:

Quebec has amended its health care act. Measures have been introduced for each regional health board to set up a committee tasked with ensuring that services are provided. Each board has to develop a plan to ensure that health care services are provided in English.⁵⁸

Yet this reality belies the difficulties faced by Anglophones outside Montreal.

The situation of Anglophones in Quebec is different from that of Acadians or of Francophones living outside Quebec. Anglophones living in large urban centres such as Montreal manage quite easily to obtain services in their language. When they live in more remote areas, their experience is quite similar to that of Francophones.

A recent CROP poll showed that only 48 per cent of Anglophones in Quebec are able to access the services they need, primary services, in their mother tongue. So there are always major shortages in Quebec, whatever one might think.⁵⁹

This statement is qualified however by Jean-Pierre Corbeil, from Statistics Canada. Anglophones in Quebec might well use the majority's public institutional services less, but they benefit more than Francophones outside Quebec from community networks that offer health services in English.

We noticed, in past studies, that Quebec Anglophones make greater use of family networks and personal networks than do Francophones outside Quebec. The reality is significantly different for these two groups.

⁵⁷ Brian Conway (President, *RésoSanté de la Colombie-Britannique*), Evidence, December 4, 2006, 10:20 a.m.

⁵⁸ Roger Farley (Executive Director, Official Language Community Development Bureau, Intergovernmental Affairs Directorate, Health Canada), Evidence, October 26, 2006, 10:05 a.m.

⁵⁹ Marcel Nouvet (Assistant Deputy Minister, Health Canada), Evidence, October 26, 2006, 9:25 a.m.

When it comes to fear or anxiety surrounding the ability to receive services in one's own language, we do not have a survey like the one that exists for Anglophones in Quebec, but we can assume that if the issue is intimately related to the availability of services in one's own language, it is less of a problem in Quebec than outside Quebec.⁶⁰

Comparisons can therefore be made between Anglophones in Quebec outside Montreal and Francophones outside Quebec, but caution must be exercised with generalizations until more convincing data has been collected.

2.1.4. Conclusion

The wide range of problems encountered throughout the country demonstrates that a standard approach might not address the realities of official language minority communities. In that sense, and as it will be shown a number of times throughout this report, the best way to proceed is a province-by-province or territory-by-territory approach, allowing the federal government, the provincial government and/or the appropriate designated regional authorities, and of course community networks, to work as full partners.

The evidence gathered on access to services is certainly reliable, but it does not provide the scientific basis to document in detail the problems faced by the official language minority communities in each province. The Committee could have made a recommendation regarding support for research on access to services, but it would appear that many of the gaps in this regard will soon be addressed by the results of a major study by Statistics Canada, a post-census survey on the vitality of official language minority communities, whose initial findings will be released in October 2007. The result of a partnership between Statistics Canada and eight federal departments and agencies, this study is an impressive undertaking:

It is the first time that we have conducted a survey on this scale dealing exclusively with official language minorities. This was a survey of 50,000 people that includes 17 modules on topics such as education, early childhood, linguistic trajectory from childhood to adulthood, access to health care in the minority language, cultural activities, linguistic practices in the workplace, sense of belonging and subjective vitality, just to name a few. The sample size is expected to produce very reliable estimates of the difficulties regarding access to health services and the French-language services offered to Francophones.⁶¹

⁶⁰ Jean-Pierre Corbeil (Senior Population Analyst, Demography Division, Statistics Canada), Evidence, October 17, 2006, 9:55 a.m.

⁶¹ Jean-Pierre Corbeil (Senior Population Analyst, Demography Division, Statistics Canada), Evidence, October 17, 2006, 9:10 a.m.

2.2. HEALTH COMPONENT OF ACTION PLAN FOR OFFICIAL LANGUAGES

2.2.1. The Health Component

Many of the health initiatives included in the Action Plan stem from the recommendations made in 2001 by the *Comité consultatif des communautés francophones en situation minoritaire* (CCCFSM). Hubert Gauthier, the current president of *Société Santé en français*, was the co-chair of the Consultative Committee at that time. The CCCFSM recommended that the Government of Canada adopt a comprehensive strategy with five components: networking, workforce training, intake centres, technology and strategic information, and finally research and awareness. The last two elements, deemed less of a priority, were dropped when the Action Plan was developed.

The Action Plan provided total investments of \$751.3 million over five years, \$119 million of which was allocated to health care through community development measures. The amount was broken down as follows:

- *\$14 million for networking.* An investment of \$9.3 million for Francophone communities provided for the creation of 17 regional networks of health care professionals, institution managers, local elected officials, teachers and community representatives. This network, structured according to World Health Organization recommendations, is coordinated by the *Société Santé en français*, which represents the five groups of partners. The annual meeting of members is attended by five representatives of each of the 17 provincial or territorial networks of the Society, with one representative for each partner category. For Anglophone communities, the Community Health and Social Services Network is responsible for developing networks. With a federal investment of \$4.7 million, it coordinated the establishment of a provincial network comprising 65 organizations, and nine local and regional networks that forge partnerships with regional planning bodies, health care service providers, researchers, subsidizing agencies, and communities.
- *\$30 million for the Primary Health Care Transition Fund (2000 Agreement on Health).* Primary care refers to the basic services or sometimes local services that should be universally available. It includes prevention, detection, examinations, information, treatment and long-term care. The Health Canada investment provided a substantial boost to a federal-provincial agreement concluded in 2000 and expiring at the end of 2006. For Francophone communities, the Midterm Report on the Action Plan for Official Languages mentioned 67 projects funded by Health Canada and coordinated by the *Société Santé en français* under the Primary Health Care Transition Fund. Of the \$30 million allocated to this initiative, \$20 million was earmarked for Francophones outside Quebec and \$10 million for Quebec's English-language network, to be managed by the

Community Health and Social Services Network. For Anglophone communities, the Network approved 30 or so projects in 13 of the 16 regions of Quebec. One of the key aspects of this sub-component is the *Préparer le terrain* initiative, managed by each of the 17 networks coordinated by *Société Santé en français*. Its objective is to foster the development of plans that will include an assessment of the situation in the various communities in each province or territory, an inventory of the most pressing needs, and strategies for establishing French-language services that meet local needs. It is in a sense a work plan that will help direct future investments in the development of primary care.

- *\$75 million for training, recruitment and retention.* The lion's share of the funding for the second priority of the health component, that is, \$63 of \$75 million over five years for training, recruitment and retention, is linked to the activities of the *Consortium national de formation en santé* (CNFS). Under the Action Plan, the CNFS undertook to train 1000 new health care professionals in Francophone minority communities by 2008. The goal is not simply to train health care professionals but if possible to ensure that they return to their community of origin after completing their education, and to promote access to training through distance education, partnerships or cooperation among institutions. For Anglophones, \$12 million in funding will be used to strengthen human resources capacity, to serve Anglophones and to offer English-language services to isolated communities with the help of technology. These initiatives are coordinated by McGill University.

2.2.2. Results of the Health Component

2.2.2.1. Strong Federal-Provincial-Community Cooperation

In her *Annual Report 2005-2006*, the Commissioner of Official Languages notes that the most significant progress since the implementation of the *Action Plan for Official Languages* in 2003 has been with respect to community development.⁶² Moreover, among all the sectors relating to community development, the greatest strides have been made in health care, in Dyane Adam's opinion. She credits *Société Santé en français* for establishing French-language training programs for health professionals, and for developing regional network of professionals, institutions, government authorities and community organizations.

⁶² Office of the Commissioner of Official Languages, *Annual Report 2005-2006*, p. 58.

With regard to enhancing the vitality of official language communities, the structural achievement with the most lasting and the greatest multiplier effect is certainly the establishment of the networks themselves. In three years, these networks have become extremely important stakeholders for provincial governments in planning the services to be offered to official language minority communities:

Without that networking, nothing would have happened. The health care sector is a fairly technical, specific area. Had there not been networks there to act as a catalyst or foundation, a rallying point for the people actively involved in ensuring that health care services could be provided in French in Ontario, nothing would have happened. We would have services that lack oxygen, we would have health care professionals with nothing in their environment to remind them that they are Francophone, that they should be proud of being Francophone and proud to be able to provide services in French — in other words, this is value-added.⁶³

While difficult to measure, one of the most important effects of establishing these networks and the resulting projects is the significant improvement in relations between official language minority communities and provincial governments. This can be seen for instance in the recent decision by the Government of Manitoba to designate the *Conseil Communautés en Santé* as the official representative for Francophones on matters of health and social services in Manitoba.⁶⁴

The results in Ontario have been equally noteworthy:

Today, some two years later, we have made tremendous progress. And that progress will contribute to the history of health care services in French. Now health care reform includes the Health System Integration Act. The four Ontario networks have finally succeeded in securing a Francophone planning entity. We are still at the discussion stage, but the fact remains that the four Ontario networks are likely to become planning entities recognized by the Ministry of Health. They will work closely with regional authorities responsible for developing funding plans. [...] This is a major step forward for health services in French that would have been impossible had these networks not existed. So, it is a real success story.⁶⁵

In Prince Edward Island, a representative from the provincial ministry of Acadian and Francophone affairs appeared before the Committee to describe the impact of these networks.

⁶³ Marc-André Larouche (Director General, *Réseau des services de santé en français du Moyen-Nord de l'Ontario*), Evidence, November 10, 2006, 9:55 a.m.

⁶⁴ Denis Fortier (Administrator, Member of the Board of Directors, Regional Health Authority, Central Manitoba, *Société Santé en français*), Evidence, October 5, 2006, 9:20 a.m.

⁶⁵ Marc-André Larouche (Director General, *Réseau des services de santé en français du Moyen-Nord de l'Ontario*), Evidence, November 10, 2006, 9:20 a.m.

The Government of Prince Edward Island is a true partner of the *Société Santé en français* with regard to the work it carries out. Our government adopted a French-Language Services Act in 2000. We are now working to implement this legislation in order to ensure comparable high-quality services in all areas of government jurisdiction. The support of the *Société Santé en français* and the various existing funding components allow the Government of Prince Edward Island to meet its objective in a timely fashion.⁶⁶

Cooperation has been equally productive at the other end of the country:

From the outset, we managed to mobilize all the components of the health system to develop programs, starting with the BC Health Guide, or Guide-santé Colombie-Britannique, in French. [...] Our greatest success is without a doubt related to the fact that, as a result of that project, the department completely took charge of the ongoing distribution of the Francophone components of its program, while asking RésoSanté to continue its advisory role.⁶⁷

In Nova Scotia, the health partnership with the provincial government is also considered one of the most positive outcomes of the Action Plan.

We have an excellent collaborative relationship with the Department of Health. I think I can say that it's more than collaboration. The network is having major success because it automatically includes the Department of Health. When network members have discussions, the department is already at the table. It's represented by the French-language services coordinator, who has been in that position since 2004.

So the network doesn't exist without the department. The department can exist without the network, but the latter doesn't exist without the department. The department has been there from the outset. [...] This is a privileged relationship. I've never seen a similar relationship in any other area.⁶⁸

The importance of strong cooperation with the provinces was established from the time the *Société Santé en français* was created:

The objectives were actually clearly identified from the outset: the projects had to improve accessibility, be sustainable and not just a flash in the pan, and provincial approval was necessary. This was an important requirement for approval, because

⁶⁶ Donald DesRoches (Administrator, Member of the Board of Directors, Delegate of the Minister for Acadian and Francophone Affairs of Prince Edward Island, *Société Santé en français*), Evidence, October 5, 2006, 9:25 a.m.

⁶⁷ Brian Conway (President, *RésoSanté de la Colombie-Britannique*), Evidence, December 4, 2006, 10:20 a.m.

⁶⁸ Alphonsine Saulnier (President, *Réseau santé Nouvelle-Écosse*), Evidence, November 7, 2006, 11:20 a.m.

Ottawa indicated it would not interfere in a provincial area of jurisdiction. So, provincial support was necessary. Each and every project, bar none, was approved by the provincial government.⁶⁹

The representation of the federal and provincial governments in each network greatly facilitates monitoring and accountability as regards the results of the investments made by Health Canada.⁷⁰

This view is shared by the stakeholders behind the Anglophone community networks in Quebec:

We have another priority. This priority is a partnership with the Quebec ministry of health and social services. Consequently, any investment made here, in Quebec, in the health care sector, must be part and parcel of the programs, plans, reorganizations, reforms and legislation of Quebec. The formula for our success lies in the great cooperation with our colleagues, here in Quebec.⁷¹

In the following section, we will look at the tangible benefits of the health component of the Action Plan for Official Languages, first as regards access to primary health care, and then as to the training and retention of health care professionals in minority communities.

2.2.2.2. Primary Health Care

The primary health care initiatives demonstrate the networks' power. They show that community networks are once again the best way to identify the most pressing needs and the best way to meet them. The \$30 million invested in the initial development of these networks generated at least four times more funding for the communities from provincial governments and local partners. The Committee is of the opinion that the leverage effect of investments by the federal government is a prime example of its catalyst role in fostering the vitality of official language minority communities.

Hubert Gauthier, President of *Société Santé en français*, gave the Committee an encouraging progress report on access to primary care, just three years after the creation of the networks. "I won't give you a scoop with regard to results, but we are headed in the

⁶⁹ Hubert Gauthier (President and Director General, *Société Santé en français*), Evidence, October 5, 2006, 10:35 a.m.

⁷⁰ Marcel Nouvet (Assistant Deputy Minister, Health Canada), Evidence, October 26, 2006, 10:15 a.m.

⁷¹ James Carter (Coordinator, Community Health and Social Services Network), Evidence, November 8, 2006, 10:00 a.m.

right direction. The structures we have put into place are strong, and we can see an improvement of approximately five percent among the 55% of people who were deprived of services.”⁷²

This is especially noteworthy since, among Francophone communities, the completion of the 67 projects selected by the networks under the Primary Care Transition Fund was stalled by Health Canada’s delay in releasing the funding required to get a number of projects going. This resulted in a loss of about \$3 million in fiscal year 2004-2005, or about 10% of the total funding that the *Société Santé en français* and the networks had expected over five years.

For Anglophones in Quebec, very tangible results were achieved. “In this context, we can bear witness to the capacity of the Action Plan on Official Languages to achieve measurable and sustainable change. We have seen its effect in our community in the area of health and social services.”⁷³

In each province and territory, initiatives have been taken to significantly improve the services offered compared to what was available before the networks were created. In order to be well received by the community, projects must be initiated by the community itself. The decision-making process established by the *Société Santé en français* is designed to root the initiatives in the community, for the long term:

The project starts therefore at a community level, before the province gets involved. A debate then ensues. A whole host of characters gathers around the negotiating table including professionals, regional boards, the provincial government, and the educational institutions. I was involved in the process when I was in Manitoba, and there were some solid debates. Is one project more important than another? Why? What are the reasons behind this? You can imagine the type of debate that such questions sparked given that there is never enough money for funding across the board. Once that stage is complete, the project is then considered at a national level by way of a review committee which goes over the details one last time with Health Canada. Once approved, service delivery contribution contracts are signed with Health Canada. And that is how it works. The groundwork is extremely important.⁷⁴

⁷² Hubert Gauthier (President and Director General, *Société Santé en français*), Evidence, October 5, 2006, 9:45 a.m.

⁷³ Michael Van Lierop (President, Townshippers Association), Evidence, November 8, 2006, 9:20 a.m.; see also comments by James Carter (Coordinator, Community Health and social Services Network) Evidence, November 8, 2006, 9:05 a.m.

⁷⁴ Hubert Gauthier (President and Director General, *Société Santé en français*), Evidence, October 5, 2006, 10:35 a.m.

In some provinces such as Saskatchewan, they basically had to start from scratch:

At first, our network had identified few French-language health care services provided to Franco-Saskatchewanians and little consistency in the health care services offered by the various providers. We have come a long way in three years' time.

First off, we identified health care professionals who could offer French-language services. Our research was successful because our directory now includes close to 150 names. Having checked, I can tell you that we now have 180 names on this list.⁷⁵

In Southern Ontario, as in many other regions, community health centres are the best solution.

Community health centres go a long way toward addressing the needs of Francophones [...] Moreover, our Anglophone partners still have to realize that if Francophones were served in their own language, it would free up the English-speaking system [...] However, we are prepared to start with a 100% guarantee of bilingual services, that is, having Anglophones served in English and Francophones in French.⁷⁶

The representatives from British Columbia were very enthusiastic about the recent opening of such a community health centre:

We're proud to announce the opening of a clinic, the Pender Community Health Centre in the eastern section of downtown Vancouver, which will soon be providing dedicated French-language services, where Francophones will be able to make appointments with doctors and other health professionals who will provide them with health care in French.⁷⁷

Some regions are however experiencing persistent frustrations. This is the case in some communities in Northern Ontario:

It has been 15 years now that we, in Timmins, have been working to establish a Francophone community health centre [...] There is a network, but what tangible effect does it have on citizens living in Timmins, who have to receive part of their health care services in English because there is no Francophone community health centre? In the field of health care, the Action Plan has had no tangible impact.⁷⁸

⁷⁵ Roger Gauthier (Elected Member and Treasurer, *Réseau santé en français de la Saskatchewan*), Evidence, December 6, 2006, 9:00 a.m.

⁷⁶ Nicole Rauzon-Wright (President, *Réseau franco-santé du Sud de l'Ontario*), Evidence, November 9, 2006, 9:45 a.m.

⁷⁷ Brian Conway (President, *RésoSanté de la Colombie-Britannique*), Evidence, December 4, 2006, 11:10 a.m.

⁷⁸ Pierre Bélanger (Chair of Board of Directors, *Alliance de la francophonie de Timmins*), Evidence, November 8, 2006, 10:20 a.m.

For the Anglophone communities of Quebec, the results are equally impressive. With the \$10 million invested through the Primary Health Care Transition Fund, 37 public institutions have improved their ability to serve Anglophones in their own language.

These projects were carried out over a 15-month period, ending in March 2006. Seven projects involved coordinating efforts to increase the use of *Info-Santé*, a telephone health line for English speakers. A new centralized telephone system was created in four regions with the investment. It will guarantee availability of such telephone services in English across Quebec, with extensive language training and translation of nursing protocols and social intervention guides.⁷⁹

In addition to promoting *Info-Santé*, the Community Health and Social Services Network, together with the Quebec ministry of health and social services, has helped adapt the programs of local community service centres (CLSC) to the needs of dispersed or isolated Anglophone communities and create an environment suited to the Anglophone residents of some long-term health care centres.

Of course nothing is perfect and some regions have not benefited as much as others from federal investments. That said, the overall picture is still quite positive.

2.2.2.2.1. The Leverage Effect of Federal Funding

The catalyst effect of the networks was mentioned repeatedly by the witnesses and it acquired a strong symbolic value for a project in Manitoba, which illustrates perhaps better than any other one the importance of the federal government's commitment.

In Notre-Dame-de-Lourdes, a Francophone majority community south of Winnipeg, a community centre is now being built.

Using a \$30,000 grant, we studied the needs of the community based on the 12 health determinants. Next, we designed a primary health care centre. In addition to the \$30,000 grant, the community raised \$1.5 million for this project. As a result, the Government of Manitoba joined in and added \$500,000. I will not name all the partners, because there are approximately 30 of them. Construction is currently underway [...] I keep calling it a Francophone centre, but it is really a bilingual centre because, in Manitoba, it is clearly bilingual. I consider this an added value. We provide services in French, but we can certainly also provide them in English.⁸⁰

⁷⁹ James Carter (Coordinator, Community Health and Social Services Network), Evidence, November 8, 2006, 9:10. a.m.

⁸⁰ Denis Fortier (Administrator, Member of Board of Directors, Regional Health Authority, Central Manitoba), Evidence, October 5, 2006, 9:20 a.m.

This project has also had some unexpected benefits. For instance, the health centre in Notre-Dame-de-Lourdes will become a training centre for health care professionals. The success of this initiative has also garnered the attention of the Canada Health Infoway and of *Télésanté Manitoba*, which have included it in a pilot project on the use of new technologies to link the centre with the network of other community health centres. The construction of this centre is also part of a larger project that includes the establishment of satellite centres in the communities of Saint-Claude and Saint-Jean-Baptiste, and the creation of a mobile multi-disciplinary team serving the three communities.⁸¹ All this with an initial federal investment of \$30,000!

In addition to the direct spin-offs from the construction of the centre, this also illustrates the merits of what we might call the “Manitoba model,” which includes three service delivery models:

First there are community access centres like the one in Notre-Dame-de-Lourdes [...] Second, there is the Telehealth program. We're installing equipment to connect the Francophone communities to the Telehealth network for the first time. This has never been done before back home. We were going to hook up small Anglophone villages near us, but we weren't reaching the Francophones.

With a little money from the projects of the FASSP, the primary health care adjustment fund, we could hook up eight Francophone communities in one year.

The third model is the mobile team model [...] These teams consist of four or five health professionals who travel from village to village to serve the communities in the rural regions.⁸²

The model appears to be very flexible and could possibly be used by other official language minority communities and many rural majority communities. It must be remembered, however, that the Francophone community of Manitoba benefits from a demographic density not found outside New Brunswick and the Montreal region.

2.2.2.2.2. Active Offer of Service

Other initiatives, both simple and effective, have been launched throughout the country. Immediate improvements were noted for instance as soon as very simple and inexpensive “active offer” measures were introduced:

⁸¹ Charles Gagné (President, *Conseil communauté en santé du Manitoba*), Evidence, December 6, 2006, 7:05 p.m.

⁸² Léo Robert (Director General, *Conseil communauté en santé du Manitoba*), Evidence, December 6, 2006, 7:45 p.m.

Francophones, when they come to a large hospital that is primarily Anglophone, will not fight for services in French, because they fear they will get second-level service, if you will, or hear 'stand in line, and we'll get somebody for you.' They've stood in line long enough, and they don't want to do that. So they will compromise and go with the English services, even if half the time they're missing some pieces here.

Therefore, we created what we call the national brand to identify where services are available. It becomes more proactive. Staff have identification [...] We've created that national service brand so that professionals can be identified and citizens know where service in French is available.⁸³

Active offer can play an important role in people's perceptions of service availability.

If you dial a toll-free 1-800 number and you are told to push 2 for services in French, it is clearly possible to obtain services in French. However, if you make a call and it is answered in English, the question probably does not even arise [...] Actively offering services in a language undoubtedly has an impact on the perception people have of the possibility of receiving services in their language.⁸⁴

The person who answered might have been bilingual, but without an active offer, the impression given is that service is not available. Conversely, institutions might perceive that their services are underutilized simply because clients do not realize they are available.

This situation is also evident among Anglophones in Quebec.

There is shyness, even if you're bilingual. [...] you don't want to create some kind of supplementary demand on a very overstretched system, or you might be concerned that if you ask for a service in English, there may be a delay in getting that service.

Anglophones are less likely to go to a public institution to get a service to solve the problem. They stay in their communities, and often when they do hit the public system, they're in crisis at that point. But this is definitely a factor, even for bilingual Anglophones. They are intimidated by the environment of a public institution for which they do not feel any linguistic or cultural affinity.⁸⁵

⁸³ Hubert Gauthier (President and Director General, *Société Santé en français*), Evidence, October 5, 2006, 10:05 a.m.

⁸⁴ Jean-Pierre Corbeil (Senior Population Analyst, Demography Division, Statistics Canada), Evidence, October 17, 2006, 10:10 a.m.

⁸⁵ James Carter (Coordinator, Community Health and Social Services Network), Evidence, November 8, 2006, 10:10 a.m.

2.2.2.3. Providing Continuity

One of the chief concerns raised by the networks relates to the fact that the Primary Health Care Transition Fund, which funds official languages initiatives as well as various other projects across the country, expired in 2006. In other words, while Action Plan initiatives run from 2003 to 2008, those relating to primary health care ended two years earlier. At the end of 2005, the midterm report already identified the following risk:

The Official Languages component of the Primary Health Care Transition Fund will end in 2006, which could disrupt the organization of services and reduce the opportunities that form the basis for networking and professional training. The *Préparer le terrain* project has received the approval of all partners and its results, expected next year, will guide the balance of the Action Plan.⁸⁶

Without any clear indication of the federal government's intentions, the provincial governments will hesitate to assume full responsibility for projects developed in partnership. In Eastern Ontario, *Préparer le terrain* initiatives are already being discussed with regional health authorities:

The network set about developing the 2005-2006 regional plan for health services in French, a responsibility it was given by the Minister of Health and Long-Term Care. It was in this context that the *Préparer le terrain* project [...] was managed by the network and integrated into the regional plan.

This important exercise generated a list of recommendations and priorities for French-language health services, which were presented to the local integration of health care services network for Champlain region in the fall of 2006. They are as follows: human resources, the organization of services, primary health care, accountability within the system and support for health care agencies in supplying French-language services.⁸⁷

The witnesses who raised these concerns noted that their intention is not to encourage the federal government to take over from the provincial authorities, but simply to ensure that the provinces can effectively fulfill their constitutional responsibilities as regards the development of official language minority communities.

⁸⁶ Midterm Report on the Action Plan for Official Languages, pp. 17-19.

⁸⁷ Nicole Robert (Director, French Language Health Services Network of Eastern Ontario), Evidence, October 19, 2006, 9:10 a.m.

It would be unfortunate to have developed such fine projects under *Préparer le terrain* and then not to be able to carry them out due to a lack of federal government support which, as in other areas, can have a leverage effect and remind provincial governments of the role they are required to play in the development of official language minority communities.⁸⁸

To provide short-term continuity for the projects developed and implemented with funding from the Primary Health Care Transition Fund, as intended when this component was incorporated into the Action Plan for Official Languages, the Committee recommends:

Recommendation 2

That Health Canada immediately confirm its commitment to provide a minimum of \$10 million in funding for the initiatives under the “primary care transition” sub-component of the health component of the Action Plan for Official Languages, for fiscal year 2007-2008.

Given that the primary objective of creating networks in each province was to draw up a list of pressing needs and priority projects to be implemented so as to anticipate follow-up on the Action Plan, that the networks did this with great enthusiasm, and that the inability to carry out these projects would be a significant denial of the importance of providing long-term support to enable community networks to assume responsibility, the Committee recommends:

Recommendation 3

That as soon as possible Health Canada indicate its clear commitment to provide, through transfers to the provinces and territories, the networks coordinated by the *Société Santé en français* and the Community Health and Social Services Network the resources needed to carry out the key initiatives identified under *Préparer le terrain* projects, in the form of increased long-term funding, starting in fiscal year 2008-2009.

2.2.2.3. Training

There is a significant shortage of trained health care workers in all parts of Canada, but the problem is much greater for minority communities, given their limited resources and the very few institutions that can offer training comparable to what is offered to the majority. In some cases, the situation is truly critical. In this regard, Anglophones in Quebec are in a

⁸⁸ Norman Gionet (President, *Société santé et mieux-être du Nouveau-Brunswick*), Evidence, November 7, 2006, 13:15 a.m.

good position, despite the difficulties they face in retaining graduates since they have access to a number of excellent teaching institutions. Apart from New Brunswick and Eastern Ontario, Francophones are very far from having access to training comparable to what is available to the Anglophone majority.

With respect to training, the Action Plan's results are not felt as quickly in the communities as they are for other components given the length of professional training, which can last for two or three years for technical training, but up to eight years for a physician. Of the \$75 million invested in the training and retention of health professionals, \$63 million went to the *Consortium national de formation en santé*, which manages the programs for Francophone communities, and \$12 million went to McGill University, which coordinates second-language learning programs for health professionals in Quebec. In both cases, a long-term commitment from the federal government is essential to success.

2.2.2.3.1. McGill University

This relative advantage enjoyed by Anglophones in Quebec was recognized and accepted by Anglophone communities themselves, and led to different priorities, with a focus on language training, which are less expensive than long-term training for Francophones outside Quebec.

McGill University is the lead organization and is working with the 76 health organizations in the province of Quebec. Anglophones are currently developing initiatives to recruit and retain Anglophone health personnel in the province of Quebec. Huge efforts are being made to help professionals acquire a second language. Anglophones are learning a bit more French, and Francophones are learning a bit more English, which will help them treat English-speaking patients. [...] In the province of Quebec, 37 Anglophone projects have been funded. All these projects are designed in a manner that will improve access, accountability and the integration of services with provincial and territorial services.⁸⁹

In 2005-2006, 1,400 French-speaking health professionals were trained in order to better serve English-speaking clients, in 81 public institutions and 15 administrative regions in Quebec. In fiscal year 2006-2007, about 2,000 more Francophone health professionals will have received this training focussing on medical vocabulary.

In order to help retain Anglophone health professionals outside Montreal, "22 innovative pilot partnerships have been struck in 14 regions to create internships to increase the number of English-language students in nursing, social work and other health-related disciplines that receive professional training in the regions."⁹⁰

⁸⁹ Marcel Nouvet (Associate Deputy Minister, Health Canada), Evidence, November 26, 2006, 9:10 a.m.

⁹⁰ James Carter (Coordinator, Community Health and Social Services Network), Evidence, November 8, 2006, 9:10 a.m.

The problem of retaining graduates is significant throughout Quebec, but especially in the Outaouais region.

Heritage College in the Outaouais trains nurses who can practice their profession in English. Yet, about 80 per cent of these nurses leave the Outaouais and go to Ontario or elsewhere in the country to practice. One reason they leave is because they don't feel adequately equipped to offer services in both official languages. So, as part of the program instituted in collaboration with McGill University, these students will receive training in their second language adapted to the health environment in French.⁹¹

The Committee strongly supports the efforts made by McGill University, together with the Government of Quebec, public institutions and the Community Health and Social Services Network, and recommends:

Recommendation 4

That Health Canada renew and increase its long-term funding for the language training programs currently coordinated by McGill University under the “training and retention” sub-component of the health component of the Action Plan for Official Languages, starting in fiscal year 2008-2009.

2.2.2.3.2. Consortium National de Formation en Santé (CNFS)

The CNFS comprises ten universities and colleges throughout Canada that offer French-language programs of study in various areas of health care. Its ten members are:

- Sainte Anne University (Nova Scotia);
- Université de Moncton;
- French-language medical training program of New Brunswick, affiliated with Sherbrooke University;
- New Brunswick Community College - Campbellton;
- Collège universitaire de Saint-Boniface;
- Saint-Jean Campus (Edmonton);

⁹¹ Roger Farley (Executive Director, Official Language Community Development Bureau, Intergovernmental Affairs Directorate, Health Canada), Evidence, October 26, 2006, 9:30 a.m.

- Laurentian University (Sudbury);
- Collège Boréal (Sudbury);
- University of Ottawa;
- Cité collégiale (Ottawa).

These ten institutions share total funding of \$63 million under the workforce training and retention sub-component of the Action Plan for Official Languages. The objective of the CNFS is to increase the presence and contribution of Francophone health professionals and researchers in order to better address the needs of Francophone minority communities.

Before signing bipartite agreements with Health Canada, each institution first had to indicate the additional enrolment expected as a result of the federal investments. The CNFS was also required to identify placements after which graduates could return to minority communities.

Cité collégiale for example signed an agreement with Health Canada valued at \$4.3 million over five years, in exchange for which it promised a specific number of extra students, graduates and placements over five years.⁹² These placements are crucial to retaining health care professionals.

We determined that 75 % of students who do their internships at local hospitals are hired to stay on after they graduate. That way, students return to their communities of origin. These new sites for clinical placements are crucial as regards regional retention.⁹³

In many respects, the results are spectacular and greatly exceed initial expectations.

The project has resulted in 1,428 new enrolments, which is 33% over the expected results, and almost 300 new graduates, which is 32% over the expected results.

The participating institutions made a commitment to develop and launch a total of 20 new programs during Phase II. They have already launched 16 and expect to launch a total of 28 by the end of 2008. With respect to the development of placement settings, which is key to the success of the CNFS project, CNFS has managed to develop 200 new placements. As far as our goal was concerned, we are 100% ahead of schedule.⁹⁴

⁹² Andrée Lortie (President, La Cité Collégiale), Evidence, October 24, 2006, 9:50 a.m.

⁹³ Andrée Lortie (President, La Cité Collégiale), Evidence, October 24, 2006, 9:10 a.m.

⁹⁴ Gilles Patry (Co-Chair, *Consortium national de formation en santé*), Evidence, October 31, 2006, 9:05 a.m.

The CNFS could also make a significant contribution to the international recruitment of health care professionals by developing qualification recognition programs, together with provincial governments.

A project valued at a million dollars was presented by the consortium to provide additional training for physicians who trained abroad so they can practise in Canada. The program is not up and running yet, but there have been discussions and commitments have been made.⁹⁵

Despite these significant successes, there are still tremendous challenges. The case of Manitoba is a telling example.

This year, eight doctors are in training, in unusual circumstances. Some are studying in English at the University of Manitoba, others at the University of Ottawa. In addition, two doctors are in training at the University of Sherbrooke. We've calculated that roughly 14 would have to be trained each year for us to be able to hope, within 20 or 25 years, to provide half of the frontline medical services required, that is, in family medicine. We've made good progress, but it's barely enough to offset departures.⁹⁶

The strength of the CNFS is in large part its ability to form partnerships among French-language institutions. In Nova Scotia, for instance:

Through the CNFS, we've managed to put certain programs in place at the college level, including a paramedic-ambulance care program. In the past four years, we've managed to train 50 ambulance attendants. So we have 50 Francophone paramedic-ambulance attendants who are ready to enter the system as soon as the regulations are in place. This is one of the areas where we've had good success.⁹⁷

This cooperation among institutions prevents the costly duplication of administrative structures for programs and allows more flexibility to adapt programs in order to better meet the needs of minority communities as compared to the unwieldy programs established where warranted by demographics:

We do not want to set up a program in medicine at Collège universitaire de Saint-Boniface. Similarly, we do not necessarily want to create a physiotherapy program at Collège Saint-Jean. What we want is to work in partnership with these institutions.⁹⁸

⁹⁵ Roger Farley (Executive Director, Official Language Community Development Bureau, Intergovernmental Affairs Directorate, Health Canada), Evidence, October 26, 2006, 10:10 a.m.

⁹⁶ Michel Tétreault (President and Director General, Saint Boniface General Hospital) Evidence, December 6, 2006, 7:25 p.m.

⁹⁷ Alphonsine Saulnier (President, *Réseau santé Nouvelle-Écosse*), Evidence, November 7, 2006, 11:05 a.m.

⁹⁸ Gilles Patry (Co-Chair, Consortium national de formation en santé), Evidence, October 31, 2006, 9:40 a.m.

Phase III of CNFS Projects

The funding of training and retention activities under the Action Plan for Official Languages from 2003 to 2008 constituted Phase II of the CNFS. Obtaining funding as of fiscal year 2008-2009 would launch Phase III, which would end in 2013-2014.

The primary objective of Phase III would be to continue training and build training capacity for existing programs, to evaluate these programs and to make any necessary adjustments, including improved tracking of students after graduation. Priority would be given to the training of front-line professionals in order to strengthen the initiatives of *Société Santé en français*. The second objective would be the upgrading of health professionals trained in French five or ten years ago. In minority communities, such upgrading is usually only available in English. The third objective is recognition of immigrants' foreign qualifications.

We have to be able to welcome and guide throughout the process new immigrants who already have training in health care. If they receive nursing training in a country other than Canada and the professional bodies do not recognize them directly, we have to be able to give them complementary training to allow them to work as soon as possible in their Francophone minority area.⁹⁹

The initial estimates show that a substantial increase in the federal investment would be required for Phase III.

Just to fulfill our existing commitments, we need about \$85 million. We will probably submit a proposal for about \$125 million to \$130 million over five years. I think that amount is fully justifiable. We intend to submit the proposal with much interest and enthusiasm sometime in March or April 2007.¹⁰⁰

The Committee members wish to show their openness to supporting the work of the CNFS and recognize the results achieved by recommending that the federal government accept the proposal put forward by the CNFS for Phase III. Given the significant amount of funding involved though we must proceed carefully and take certain precautions, which do not in any way call into question the program's validity.

⁹⁹ Ibid., at 9:45 a.m.

¹⁰⁰ Ibid., at 10:20 a.m.

Sharing of Responsibilities

One of the great achievements of the networks developed under *Société Santé en français* is that the provinces and territories are now included in the decision-making process that starts in the communities. These governments by contrast are not part of CNFS activities: “In fact, the Canadian cooperation that has allowed interprovincial exchanges is not something that naturally occurs in areas under provincial jurisdiction. This is not done. This is not something that is necessarily considered as desirable.”¹⁰¹ In fact, one of the major achievements of the networking and primary care transition activities is to have demonstrated the opposite.

Agreements for significant amounts are signed directly between the training institutions and the federal government. This raises the concern that the federal government is taking the place of the provincial governments, whether or not the latter tolerate or benefit from this. The nature and extent of the federal government’s involvement in these projects have not been sufficiently clarified and care must be taken to avoid any appearance of the provincial governments’ responsibility for official language minority communities slowly being transferred to the federal government. The Committee agrees that it should ideally cost the provincial governments less to train a Francophone health care professional than an Anglophone one in order for the provinces to become actively involved in the development of official language minority communities. The cost to the provinces must nevertheless not be too low. The comments of the co-chair of the CNFS address this concern indirectly:

In the case of a Franco-Ontarian studying at the University of Ottawa, but not within the framework of the CNFS, no effort is made to organize training placements for that student in Windsor, northern Ontario or in Niagara. Nonetheless, I think that the federal government has a duty to serve all these minority communities, to fund Laurentian University, the University of Ottawa, Cité collégiale, Boreal College, these four member institutions of the CNFS, so that we can make an additional effort to encourage these students to go back to their home region. That is where the CNFS plays an important role. In this context, this becomes a federal responsibility.¹⁰²

The federal government’s current investment amounts to approximately \$60,000 per student under the CNFS. At first glance, it seems expensive to fund the additional “effort to encourage students to return to their communities of origin”. This investment must not absolve the provincial governments of their responsibilities and must not be used to directly compensate institutions over and above the cost to them of making this extra effort, especially since the provinces are not represented on the CNFS Board of Directors, and the federal government is an associate member only.

¹⁰¹ Andrée Lortie (President, La Cité Collégiale), Evidence, October 24, 2006, 9:25 a.m.

¹⁰² Gilles Patry (Co-Chair, *Consortium national de formation en santé*), Evidence, October 31, 2006, 9:55 a.m.

Financial Data

This caveat is in large part due to the fact that no financial analysis has been done of CNFS activities. This does not reflect any judgement by the members of the Committee, but rather suggests that greater accountability might be in order given the significant amounts involved. This problem is not as significant for networking and primary care transition activities, since the provinces and the federal government are partners in the decision-making process. The comments by the CNFS are clearly intended to provide some reassurance.

What I would like is perhaps to do another presentation for the government to say that if subsidies are linked to financial responsibility, then it owes us money. We have trained more students, in fact 30% to 40% more, than we set out to do. There is a responsibility — and I totally agree with this concept within universities — to ensure that the money received from the federal government, which comes from taxpayers, is well spent and that we can show specific projects in return for the money we are given.

That is why we proceeded with this evaluation exercise midway through Phase II of the health research and training project.¹⁰³

The problem is that this midterm evaluation did not include a financial analysis and sought instead primarily to report on the increase in enrolment, graduates and placements at each CNFS member institution.

Participation of All Provinces

Despite the various cooperation agreements among training institutions, the provinces of Newfoundland and Labrador, Prince Edward Island, Saskatchewan¹⁰⁴ and British Columbia do not have any CNFS member institutions:

In Prince Edward Island, the Francophone postsecondary institution, the *Société éducative de l'Île-du-Prince-Édouard*, is not a full-fledged member of the *Consortium national de formation en français*, the CNFS. Until it becomes one, we'll be facing major barriers to the training and retention of health professionals.¹⁰⁵

¹⁰³ Gilles Patry (Co-Chair, *Consortium national de formation en santé*), Evidence, October 31, 2006, 9:35 a.m.

¹⁰⁴ The *Institut français* of the University of Regina is an associate member.

¹⁰⁵ Jeannita Bernard (Member, Prince Edward Island French Language Health Services Network), Evidence, November 7, 2006, 9:15 a.m.

It would be helpful if all the provinces and territories had a representative on the CNFS board in order to state their specific health care training needs.

Beyond these caveats, the Committee fully recognizes the tremendous long-term benefits of CNFS projects and firmly believes that these benefits must be supported by providing a renewed financial commitment in the long-term.¹⁰⁶ The Committee therefore recommends:

Recommendation 5

Subject to:

- **clarification of the respective responsibilities of member institutions, provincial and territorial governments and the federal government;**
- **an in-depth evaluation of the use of the funding allocated in order to compare the cost of training a student outside the CNFS to that of training a student within the CNFS;**
- **and finally including a spokesperson from each province and territory on the CNFS Board of Directors.**

That Health Canada show openness to the funding proposal to be submitted in 2007 by the *Consortium national de formation en santé* (CNFS) for Phase III of its projects extending from 2008-2009 to 2013-2014.

¹⁰⁶ This renewal would continue the commitments in the Ten-Year Plan to Strengthen Health Care, released in September 2004. This plan states that the Government of Canada commits to: accelerate and expand the assessment and integration of internationally trained health care graduates; targeted efforts in support of Aboriginal communities and Official Languages Minority Communities to increase the supply of health care professionals for these communities; measures to reduce the financial burden on students in specific health education programs; and participate in health human resource planning with interested jurisdictions. "A 10-Year Plan to Strengthen Health Care," September 16, 2004, available at http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/delivery-prestation/fptcollab/2004-fmm-rpm/nr-cp_9_16_2_e.html

3. IMMIGRATION

"Now, I think it is time to deliver the goods."¹⁰⁷

Like the health sector, immigration was identified as a priority in order to foster the vitality of official language minority communities. Since the demographic growth of communities is the ultimate factor in their vitality, it is clear that the birth rate alone will not be sufficient to offset the decline in the number of families that speak French at home outside Quebec, and that speak English at home in Quebec. This is true for Canada's population as a whole, but is essential to the long-term survival of official language minority communities. It is especially true for Francophone communities outside Quebec. Despite the explicit priority given to French-language immigrants in Quebec legislation, the Anglophone community of Quebec, with its quality institutions and economic and cultural strength, is much more attractive than Francophone minority communities, which must first make potential immigrants aware of their existence before they can attract anyone at all. There are of course differences for Anglophone communities outside Montreal that are in a comparable position and must for instance try to retain students from other provinces who have a choice to remain in Quebec or leave.¹⁰⁸

Similarly, the retention of families depends on the vitality of community life, and attracting newcomers depends on them receiving a warm reception. A family or individual may be willing to make sacrifices in terms of occupational or economic rewards if they feel attached to the community. Without this kind of attachment, the children will go to English-language schools, assuming equal economic prospects. Once again, success depends on the ability of community networks to welcome and integrate newcomers. The second condition, as we will see later on, is the active involvement of the provincial government. If the provincial government does not recognize the benefits of stimulating immigration among these Francophone communities, it is unlikely that federal investments will produce results. The proactive strategy of some provincial governments, especially Manitoba, is a prime example of the need for this kind of collaboration among the partners in the Canadian federation.

¹⁰⁷ Marc Arnal, Co-Chair, Community Side, Citizenship and Immigration Canada Steering Committee — Francophone Minority Communities, Evidence, October 3, 2006, 9:40 am.

¹⁰⁸ See in this regard Robert Donnelly (President, Voice of English-Speaking Québec), Evidence, November 8, 2006, 10:50 am.

In some Francophone communities in Canada, especially in large cities, immigration has already become commonplace. The clientele of the Centre francophone de Toronto, for instance, consists primarily of newcomers.¹⁰⁹ Vancouver's French-language school board serves students from 72 different countries who speak 58 languages in addition to French.¹¹⁰

Including an "Immigration" sub-component in the "Community Life" component of the *Action Plan for Official Languages* was certainly one of the first clear signs of the federal government's intention to use this development tool. This step was in response to the community consultations conducted by the Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, work that was also supported by studies coordinated by the Office of the Commissioner of Official Languages, to which we will refer briefly below.

It must be noted first of all that the Action Plan's investment is modest at \$9 million over five years; it appears to have mobilized the communities somewhat, but its results cannot be measured for the time being.¹¹¹ It can be said that the support for immigration thus far has been a small step rather than a real strategy.¹¹² This is why the Committee was delighted by the federal government's launch in September 2006 of the *Strategic Plan to Foster Immigration to Minority Francophone Communities*. We will consider later on whether this plan has the consistency and flexibility needed to achieve its ambitious objectives.

This section outlines what we know about Francophone immigration to Canada. It then reviews the various elements of the federal plan designed to foster Francophone immigration. Finally, it presents the testimony heard by the Committee regarding the success of various initiatives to date, the persistent shortcomings and the potential ways of using immigration to strengthen community vitality in more than an anecdotal way.

3.1. KNOWLEDGE OF FRANCOPHONE IMMIGRATION TO MINORITY COMMUNITIES

The Office of the Commissioner of Official Languages has published two studies on immigration to Francophone minority communities, but their analysis is controversial and

¹⁰⁹ David Laliberté, President, *Centre francophone de Toronto*, Evidence, November 9, 2006, 9:15 am.

¹¹⁰ Marie Bourgeois, Director General, *Société Maison de la francophonie de Vancouver*, Evidence, December 4, 2006, 8:35 am.

¹¹¹ For an overview of some specific measures, see Daniel Jean (Co-Chair, Government Side, Citizenship and Immigration Canada Steering Committee — Francophone Minority Communities), Evidence, October 3, 2006, 10:05 am.

¹¹² Some people consider the addition of the "immigration" sub-component to be the greatest success of the Action Plan, especially in view of the mobilization that resulted from the creation of the Citizenship and Immigration Canada Steering Committee. See Luketa M'Pindou, Coordinator, *Alliance Jeunesse-Famille de l'Alberta Society*, Evidence, December 5, 2006, 10:55 am.

the *Strategic Plan to Foster Immigration to Minority Francophone Communities* did not include their results.¹¹³ The Steering Committee mandated by Citizenship and Immigration Canada to prepare this strategic plan did however use a study by the *Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada* (FCFA).¹¹⁴ This study provides a demographic profile of Francophone immigration to Canada from 1981 to 1996. It does not indicate the retention of Francophone immigrants in Francophone minority communities or their mobility, although it could serve as a starting point.

Based on the 2001 census data, as compiled by the *Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada*, 122,395 immigrants, whose first official spoken language is French, settled outside Quebec, or 12.4% of all Francophones outside Quebec. This proportion was 16.5% for Ontario, the province where close to three-quarters of all these immigrants settled, and 32.0% in British Columbia, where close to 20,000 Francophone immigrants settled.

Number of Francophone Immigrants, 2001, provinces and territories

	Total	Americas	Caribbeans	Europe	Africa	Asia	Others
Canada less Quebec	122395	10170	4350	52960	20995	33335	585
Newfoundland	215	30	0	110	20	0	55
Prince Edward Island	105	25	0	55	10	15	0
Nova Scotia	1585	215	40	760	85	400	85
New Brunswick	2820	1595	60	550	265	240	110
Ontario	87315	5705	3760	36345	16880	24475	150
Manitoba	2390	270	65	1395	390	270	0
Saskatchewan	820	160	0	400	120	140	0
Alberta	7890	670	205	3860	1275	1850	30
British Columbia	19015	1480	210	9330	1905	5935	155
Yukon	135	10	0	110	15	0	0
Northwest Territories	75	10	0	35	20	10	0
Nunavut	30	0	10	10	10	0	0

Data: Statistics Canada

Note : Those are people who have been granted immigrant status in Canada and who have declared French as their first official language.

¹¹³ Jack Jedwab, *Immigration and the Vitality of Canada's Official Language Communities: Policy, Demography and Identity*, February 2002, available online at: http://www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2002/immigr/immigr_2002_f.htm; and Carsten Quell, *Immigration and Official Languages: Obstacles and Opportunities for Immigrants and Communities*, November 2002, available online at: http://www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2002/obstacle/obstacle_f.htm.

¹¹⁴ FCFA, *Évaluation de la capacité des communautés francophones en situation minoritaire à accueillir de nouveaux arrivants*, available online at: <http://www.fcfa.ca/media/uploads/pdf/51.pdf>.

Jean-Pierre Corbeil of Statistics Canada paints a much less positive picture: "As for the surveys conducted by Statistics Canada on French-speaking immigrants, we are really at square one."¹¹⁵ He also questions the above figures, and cuts in half the number of Francophone immigrants who settled outside Quebec:

Statistics drawn from the 2001 census show that using the first official language spoken criteria, there were some 53,000 French-speaking immigrants outside Quebec or slightly more than 1% of the immigrant population. For the non-immigrant population, the proportion is 5%. Bear in mind that these 53,000 immigrants whose first official language spoken is French live, for the most part in Toronto and Ottawa, where the respective number fluctuates around 11,000. What's more, in addition to these 53,000 immigrants whose first official language spoken is French, there are about 70,000 immigrants for whom we cannot determine whether English or French is their first official language spoken. Therefore, Statistics Canada created a residual category called "first official language spoken English-French". Using information provided in response to the question on the other languages spoken on a regular basis in the home, we did note, however, that a large proportion of these immigrants tend to favour English over French, even if they indicate that they have some knowledge of both official languages.¹¹⁶

3.2. THE 2003-2008 ACTION PLAN AND THE 2006 STRATEGIC PLAN

The Action Plan for Official Languages of 2003 included \$9 million over five years for Citizenship and Immigration Canada (CIC) "to conduct market studies and design promotional materials for distribution abroad"¹¹⁷ and to "support information centre projects for French-speaking immigrants and distance education French courses sensitive to newcomers' needs." It appears however that the funding allocated was used primarily to boost the bilingual capacity of federal bilingual agencies involved in immigrant reception and for the planning work of the Citizenship and Immigration Canada Steering Committee.¹¹⁸

On September 11, 2006, the Minister of Citizenship and Immigration, the Honourable Monte Solberg, and the Minister for International Cooperation, the Francophonie and Official Languages, the Honourable Josée Verner, jointly launched the *Strategic Plan to Foster Immigration to Francophone Communities*. This plan was produced by the Citizenship and Immigration Canada Steering Committee — Francophone Minority Communities (hereafter the Steering Committee).

¹¹⁵ Jean-Pierre Corbeil, Senior Population Analyst, Demography Division, Statistics Canada., Evidence, October 17, 2006, 9:10 am.

¹¹⁶ Ibid.. The significant discrepancy in the data from the two sources is likely due to the fact that the FCFA did not make a distinction between the "first official language spoken" and the residual category, "first official language spoken English-French." They were merged instead, which inflated the real number of Francophone immigrants.

¹¹⁷ Action Plan for Official Languages, p. 48.

¹¹⁸ See Marc Arnal (Dean, St. Jean Campus, University of Alberta), Evidence, December 5, 2006, 8:30 am.

According to the 2001 Census, Canadians living outside Quebec whose first official language spoken is French accounted for 4.4% of the population of Canada. The Plan is intended to balance out the current proportion of Francophones outside Quebec with “French-speaking” immigrants who settle outside Quebec every year.¹¹⁹ The primary objective of the Plan is to achieve this annual proportion by 2008, through a variety of initiatives extending until 2011 in order to consolidate this growth. Considering that only about 1% of all immigrants to Canada have French as their first official language spoken and live outside Quebec, achieving this objective in 2008 would be a spectacular reversal.

3.2.1. History and Mandate of the Steering Committee

The Steering Committee was created in March 2002 further to the consultations of Francophone minority communities conducted between 1999 and 2001 by the *Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada* (FCFA). These consultations pointed to the potential of immigration to foster the vitality of Francophone communities and were supported by analyses by the Office of the Commissioner of Official Languages.¹²⁰

The Steering Committee comprises ten CIC representatives from various branches and regional branches, from twelve federal departments, six provinces, one territory, one representative of the Francophone Intergovernmental Affairs Network and eleven community representatives. Its initial mandate was as follows:

- To collaborate in developing a strategy to raise awareness of immigration issues in Francophone minority communities and to increase their reception capacity;
- To collaborate in developing a strategy to raise awareness in employees, service providers and CIC clients within Canada and abroad in all matters related to Canada’s bilingual nature, the desired results in terms of immigration, and the presence of official-language minority communities in each province and territory, in order to increase immigrant settlement within Francophone minority communities;

¹¹⁹ This proportion was established further to the changes made in 2003 to the *Immigration and Refugee Status Act*, which stipulated in the Preamble that “Canada’s immigration programs have to respect and reflect the country’s current demographics.”

¹²⁰ Jack Jedwab, *Immigration and the Vitality of Canada’s Official Language Communities: Policy, Demography, Identity*, February 2002, available online at: http://www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2002/immigr/immigr_2002_e.htm; and Carsten Quell, *Immigration and Official Languages: Obstacles and Opportunities for Immigrants and Communities*, November 2002, available online at: http://www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2002/obstacle/obstacle_f.htm.

- To collaborate in developing a strategy to liaise with Francophone minority communities in order to promote their participation in CIC's public activities and consultations, thereby increasing their expertise in immigration matters;
- To collaborate in developing a promotion, recruitment and selection strategy in order to increase the number of immigrants who choose to settle in Francophone minority communities;
- To participate in the implementation of a new strategy to integrate immigrants into Francophone minority communities;
- To identify CIC priorities under the memorandum of understanding with Canadian Heritage for the implementation of the Interdepartmental Partnership with the Official Language Communities;
- To commission studies and research on issues related to immigration within Francophone minority communities to ensure that strategies are developed;
- Other activities deemed essential by Steering Committee members.¹²¹

In order to achieve concrete results with respect to the "Immigration" sub-component of the *Action Plan for Official Languages* of 2003, the Steering Committee published in November 2003 the *Strategic Framework to Foster Immigration to Francophone Minority Communities* (hereafter Strategic Framework).¹²²

The Strategic Framework of 2003 set out five objectives:

1. Increase the number of French-speaking immigrants to give more demographic weight to Francophone minority communities;
2. Improve the capacity of Francophone minority communities to receive Francophone newcomers and strengthen their reception and settlement infrastructures;
3. Ensure the economic integration of French-speaking immigrants into Canadian society and into Francophone minority communities in particular;

¹²¹ *Strategic Framework to Foster Immigration to Francophone Minority Communities*, Appendix A.

¹²² Strategic Plan, p. 11.

4. Ensure the social and cultural integration of French-speaking immigrants into Canadian society and into Francophone minority communities;
5. Foster regionalization of Francophone immigration outside Toronto and Vancouver.

A provisional assessment of the initiatives developed to achieve these objectives was published in March 2005 under the title, *Towards Building a Canadian Francophonie of Tomorrow. Summary of Initiatives 2002-2006 to Foster Immigration to Francophone Minority Communities*.¹²³ Despite these excellent initiatives, they were essentially short-term, one-time projects that did not last long enough to significantly increase the proportion of Francophone immigrants choosing to settle in minority communities.

It was to address this shortcoming that the Steering Committee developed the Strategic Plan, which includes the objectives set in 2003.

3.2.2. Content of the Strategic Plan

The Plan “more clearly identifies the challenges and issues to be addressed, proposes focused actions for the next five years and sets a course for the long term.”¹²⁴

The first part of the Plan pertains to four challenges:

1. The number and make-up of French-speaking immigrants to FMCs;
2. Immigrant mobility;
3. Social and economic integration of immigrants;
4. FMCs’ lack of capacity to recruit, receive and integrate French-speaking immigrants.

The second part of the Plan addresses strategic choices, that is, the available options that the Steering Committee considers most likely to produce results if concrete action is taken. Suggested initiatives are outlined, as well as potential performance indicators for these initiatives. The link between the “strategic choices” and the “challenges” outlined in the previous point however is not defined.

¹²³ Available online at: <http://www.cic.gc.ca/english/francophone/report/initiatives.html>.

¹²⁴ Strategic Plan, p. 11.

The third part of the Plan summarizes the legislative and government policy framework, while the fourth part describes the strategy to implement the five-year plan in order to achieve the objectives. This five-year plan includes coordination mechanisms, priorities for action and financial considerations.

The local and provincial coordination mechanisms are left up to the communities. At the national level, the Steering Committee suggests that its mandate be renewed and that an Implementation Committee be added to it to turn the strategic Plan into concrete action.

The priorities for action for 2006 to 2011 are:

- Implementing and supporting local networks;
- Increasing the awareness of the local community;
- Implementing language training in English and/or French;
- Providing training to upgrade professional and employability skills;
- Research;
- Supporting the creation of micro-businesses;
- Supporting French-language post-secondary institutions in the recruitment and integration of foreign students;
- Promoting immigration and selecting potential immigrants;
- Supporting refugees.

Various funding possibilities are suggested for these initiatives.

3.2.3. Shortcomings of the Plan

The Committee members support the objectives of the Strategic Plan and recognize that adopting an approach to foster Francophone immigration to minority communities represents progress. They would also like to see these objectives achieved and that all individuals and organizations involved in implementing the Plan are able to track progress. In its present form, however, the Plan contains various weaknesses that seriously undermine the attainment of its objectives. The most important weaknesses are as follows.

3.2.3.1. No Statement of Current Status

A strategic plan should identify a starting point, the desired outcome and the ways to achieve it under the existing circumstances. The Plan does not indicate the actual number of immigrants currently living in Francophone communities outside Quebec and simply repeats the fragmentary public data from Statistics Canada and Citizenship and Immigration Canada. The Steering Committee did not conduct or commission any special study. The Plan's authors themselves conclude that: "Citizenship and Immigration Canada must improve its capacity to measure immigrants' knowledge of Canada's official languages in order to determine more precisely the changes in demographics for immigration to official language minority communities."¹²⁵ This is a considerable weakness since setting targets also depends on the ability to identify the initial conditions.

The same criticism applies to the Plan's data regarding immigrant mobility: if it is impossible to know where they are it is impossible to know where they are going. Given the limited data on their numbers and mobility, any measure to foster their social and economic integration will be based on very hypothetical analyses, if any. The information regarding communities' ability to receive immigrants is more solid since a study conducted in 2004 by Prairie Research Associates for the FCFA¹²⁶ indicates the key aspects.

Appearing before the Committee, Jean-Pierre Corbeil from Statistics Canada indicated the best ways to address these shortcomings:

One of the major Statistics Canada surveys on the settlement of immigrants in Canada is the *Longitudinal Survey of Immigrants to Canada* [...] Given the relatively small sample at the end of the third cycle, [it] does not, however, enable us to obtain reliable data on French-speaking immigrants outside Quebec. It is nevertheless clear that if steps were taken to oversample French-speaking immigrants, such a longitudinal study would provide a wealth of information on the settlement process for these immigrants in Francophone minority communities.¹²⁷

This kind of oversampling has already shed considerable light on the activities of allophones in Quebec.

We succeeded in obtaining a considerable sample in Quebec, not only for Quebec Anglophones by mother tongue, but also for allophone immigrants who favour English. Since competition between English and French is an important issue in Quebec, we significantly oversampled the allophones who favour French to understand the dynamics.

¹²⁵ Strategic Plan to Foster Immigration to Francophone Minority Communities, p. 4.

¹²⁶ Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, *Évaluation de la capacité des communautés francophones en situation minoritaire à accueillir de nouveaux arrivants*, available online at: http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/51.pdf.

¹²⁷ Jean-Pierre Corbeil (Senior Population Analyst, Demography Division, Statistics Canada), Evidence, October 17, 2006, 9:10 am.

We asked all the same question about access to health care and the various means of fostering community vitality.¹²⁸

A similar approach would no doubt help address this major gap in the data serving as a basis for informed decisions on receiving more immigrants in Francophone minority communities.

3.2.3.2. Ambiguity of Targets

When the Strategic Plan was launched, the Plan's initial targets were maintained: that 4.4% of all immigrants in 2008 be Francophones settling in Francophone communities outside Quebec. Knowing that Canada intends to accept between 240,000 and 265,000 immigrants in 2007, and assuming that this number remains constant for two years, that would mean between 10,560 and 11,660 Francophone immigrants *per year* settling in Francophone communities outside Quebec. Yet the Strategic Plan also states that "according to forecasts, approximately 15,000 French-speaking immigrants will settle outside Quebec *in the next five years*" (p. 3), nearly four times less than the objectives set, which creates substantial confusion. The Plan also indicates that it will take about fifteen years to achieve the annual target of 8,000 to 10,000 Francophone immigrants settling in Francophone minority communities.¹²⁹ In other words, it will take until 2021 to meet objectives that are lower than those the Plan maintains for 2008.¹³⁰ In launching the Strategic Plan, Minister Solberg also announced the renewal of the Steering Committee's mandate for five years, from 2006 to 2011, to oversee to the Plan's implementation.

Appearing before the Committee, the Deputy Minister responsible for the Strategic Plan indicated that this confusion was simply due to a misunderstanding of the term "French-speaking immigrant" which from now on should be understood as an "immigrant whose mother tongue is French, or whose first official language is French if the mother tongue is a language other than French or English" (p. 4). This apparent clarification actually confuses matters further since this definition is identical to the definition of "first official language spoken" as used by Statistics Canada, and it is precisely this definition that was used to set the target of 4.4% of immigrants. In other words, this apparent change in definition should never have resulted in a change in targets since the targets were in fact based on this definition.

Disregarding these inconsistencies and simply accepting that the new targets are about 15,000 over the next five years (p. 3), or an average of 3,000 per year, this would

¹²⁸ Ibid., 9:30 am.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ The Plan identifies other specific targets: 6,000 Francophone economic immigrants per year (p. 9), 2,000 international students per year at French-language postsecondary institutions outside Quebec (p. 10), and 1,600 refugees in official language minority communities (p. 10). The rationale for these targets is not explained.

amount to 1.25% of Canada's total immigration, which is very far from the original stated objective of 4.4%. Yet the Plan itself states that: "According to Statistics Canada, the number of immigrants who settle outside Quebec and whose mother tongue is French has varied between 1 percent and 1.5 percent for several years."(p. 4). In other words, the new targets to be achieved under the Plan represent no change from the situation that has persisted for years.

These ambiguities are not conducive to the success of the Strategic Plan or to mobilizing the interested stakeholders to achieve a clear target, even though its objectives are noble and are strongly supported by the communities. It would be unfortunate to jeopardize the success of initiatives designed to foster immigration to Francophone minority communities simply because of confusion in the preparatory work.

Finally, if the real starting point cannot be clarified and the targets are vague, it becomes virtually impossible to determine whether the Plan's objectives have been achieved. The Plan does not include any follow-up mechanism or timeframe for tracking progress towards the results, such as every year or at the halfway mark. In other words, if the Plan's objectives were attained or even greatly surpassed, it would be impossible to know this. The Committee therefore recommends:

Recommendation 6

That Citizenship and Immigration Canada, together with the provinces and territories:

- **Ask Statistics Canada to oversample Francophone immigrants in the Longitudinal Survey of Immigrants to Canada;**
- **Ask Statistics Canada to conduct a rigorous demographic study of Francophone immigrants in minority communities and the factors in their mobility;**
- **Identify best practices for their harmonious integration into Francophone minority communities;**
- **Completely re-evaluate the targets and definitions in the Strategic Plan to Foster Immigration to Francophone Minority Communities, specifically the anticipated increase in the number of immigrants settling in Francophone minority communities following the implementation of the Strategic Plan;**
- **Establish a time frame and develop a rigorous follow-up mechanism in order to regularly verify the results obtained.**

3.3. BUDGET MEASURES 2006-2007

Appearing before the Committee, Minister Solberg confirmed that \$307 million would be allocated to new settlement measures for immigrants. An initial \$111 million will be provided in 2006-2007, and a further \$196 million in 2007-2008. Three-quarters of this total amount, or \$230 million of the \$307 million, is earmarked for Ontario, and \$77 million for the other provinces excluding Quebec.

This funding is in addition to the \$90 million over two years already included in the 2005-2006 Budget. This brings the government's total commitments for immigrant settlement for the next two years to \$146 million in 2006-2007 and \$251 million in 2007-2008. Without knowing what the 2008-2009 and subsequent budgets will provide, the total budget for immigration as a whole will likely exceed \$1 billion over the next four years (see table on Page 91).

The 2006-2007 Budget does not include any specific funding for Francophone minority communities but, according to Daniel Jean, Co-Chair, Government Side, Citizenship and Immigration Canada Steering Committee — Francophone Minority Communities: “Clearly, some of that funding will promote immigration and help meet the specific integration needs of Francophone immigrants.”¹³¹ These increases will of course be more noticeable in Ontario.

Of course, in a province like Ontario, where we have a very substantial Francophone community, Francophone settlement agencies and groups will see a big increase in the funding they get. Actually, in Ontario, CIC has a very direct say in how funding is allocated, but we take input from settlement agencies and obviously from the Province of Ontario. Yes, there will be substantial increases in funding for all settlement agencies.¹³²

The funding provided in the budget will be distributed to the provinces, which will manage it through their settlement agencies. Some of these agencies are already at work in Francophone minority communities and they will likely receive their share of this funding although specific shares were not stipulated.

This \$307 million investment is independent of the *Strategic Plan to Foster Immigration to Francophone Minority Communities* launched in September 2006 by Ministers Solberg and Verner. This Strategic Plan did not contain any financial commitment. Daniel Jean did however mention some potential avenues to fund the Strategic Plan's objectives:

¹³¹ Daniel Jean, Co-Chair, Government Side, Citizenship and Immigration Canada Steering Committee — Francophone Minority Communities, Evidence, October 3, 2006, 9:45 am.

¹³² The Hon. Monte Solberg, Minister of Citizenship and Immigration, Evidence, October 24, 2006, 10:35 am.

Part of the funding [...] will come from existing programs. First, the Action Plan for Official Languages, launched in March 2003, allocated \$9 million over five years to promote immigration within Francophone communities. Second, the additional settlement funds announced for CIC in the 2006 budget will support some of the initiatives of the strategic plan. These new funds will be used to meet the immediate needs of immigrants by improving existing programs and developing pilot projects for target client groups, including Francophone minority communities. Third, we will rely on the leverage effect that can be created by forming strong partnerships with other departments, be it the Department of Heritage, the Department of Health or others. Fourth, the implementation committee will examine the existing funding mechanism for the implementation of the strategic plan and will identify shortfalls to ensure its success.¹³³

BUDGET MEASURES RELATING TO IMMIGRATION						
	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	TOTAL
Budget 2005						
Integration and settlement	20	35	55	80	108	298
Client services	20	20	20	20	20	100
Total measures already announced	40	55	75	100	128	398
Budget 2006						
Settlement		111	196			307
Permanent residency permit		134	90			224
Recognition of qualifications		6	12			18
Total new measures		251	298			549
Total of both budgets	40	306	373	100	128	947

The communities' first challenge will be to ensure that they receive their fair share of these significant investments. According to Marc Arnal, Co-Chair, Community Side, Citizenship and Immigration Canada Steering Committee — Francophone Minority Communities, \$50 million over five years would be needed to achieve the objectives of the Strategic Plan unveiled in September 2006.¹³⁴

3.4. MANITOBA'S APPROACH

There are significant differences among the provinces as to the intensity of immigration initiatives that have been developed. In Newfoundland and Labrador, a structured program to attract Francophone immigrants, including candidates from Romania, is in the early stages. In Alberta, no specific recruitment measures have been

¹³³ Daniel Jean, Co-Chair, Government Side, Citizenship and Immigration Canada Steering Committee — Francophone Minority Communities, Evidence, October 3, 2006, 9:10 am.

¹³⁴ Marc Arnal, Dean, St. Jean Campus, University of Alberta, Evidence, December 5, 2006, 8:30 am.

implemented yet, due in part to the need to manage interprovincial migration first of all. "For now, people are arriving in Alberta of their own initiative."¹³⁵

The most significant achievements have been in Manitoba. Various witnesses indicated this. "What started the whole movement in Manitoba was a mission to Morocco, where presentations were made. The Société franco-manitobaine wound up with some 20 people on its doorstep one fine day, and was not at all ready for them. That is what led to the establishment of structures."¹³⁶

Two key elements were cited above all others to explain this success:

- The geographic density of Francophone populations makes it easier live in French than in communities that are more spread out; and
- The province played an active role in developing and funding settlement structures.

In Manitoba, cooperation between the provincial and federal governments appears to have been decisive: "It is because they set up reception structures, targeted the type of immigrants who would want to stay in Manitoba and lastly, designed recruiting tools with us, and developed some of their own. That is what we have to do. The job has to be done in several stages."¹³⁷ The province's efforts stem from a strong stance in favour of immigration overall, including a "nominee program" that allows the province to target immigrants based on its specific needs.

The most successful province so far in employing the provincial nominee program is Manitoba. Manitoba last year brought in 4,600 people under their provincial nominee program, versus my province of Alberta at 611, and I think B.C. had 800. So Manitoba is very aggressive, and they do a number of things with it. They use it to target a couple of specific groups that are already established in Manitoba, in particular the Filipino

¹³⁵ Luketa M'Pindou, Coordinator, *Alliance Jeunesse-Famille de l'Alberta Society*, Evidence, December 5, 2006, 11:05 am.

¹³⁶ Marc Arnal, Co-Chair, Community Side, Citizenship and Immigration Canada Steering Committee — Francophone Minority Communities, Evidence, October 3, 2006, 9:50 am.

¹³⁷ Daniel Jean, Co-Chair, Government Side, Citizenship and Immigration Canada Steering Committee — Francophone Minority Communities, Evidence, October 3, 2006, 9:40 am.

community. They have a population in Winnipeg, in particular, so they reach out to the Philippines and say, "Come here. We'll find you a job. We have a welcoming community you can step right into."¹³⁸

To secure the support of Francophone communities, the Manitoba government has agreed to make a special effort to help Francophone communities recruit candidates: "The provincial government has set a Francophone immigration target of 7% for a population of 4%, recognizing that it had to make up for past mistakes."¹³⁹

What should be noted here is that the idea of making it a priority to support immigration came from both the province and the community networks involved in the *Agrandir l'espace francophone* project launched in 2001. The similarities between this initiative and the federal government's objectives, especially under the *Action Plan for Official Languages*, in turn mutually reinforced each other in this specific case, but much less so in other provinces. This is another example of the multiplier effect of an alliance among community networks, the provinces and territories and the federal government, as is also demonstrated in the results achieved by *Société Santé en français*. Moreover, evident from the comments about these initiatives that a sense of cooperation is developing beyond the initial files in question.

Last year, Manitoba took in slightly more than 300 Francophone immigrants. That's a lot, if you compare that figure to the number we took in four or five years ago, and we intend to go even further [...] We've set ourselves the following objective: an average of 700 immigrants a year for the next 20 years. At first, it will be a bit slow, but I believe we'll be exceeding that number in a few years. We're also working with the province of Manitoba, which is a world leader in immigration. This year, the province aims to take in 10,000 immigrants. That figure has nearly been achieved, and, in the last Throne Speech, a new objective was set, that of taking in 20,000 persons by 2011. We want to maintain the same percentage of Francophones and ensure that there are Francophones immigrating to Manitoba. We are a welcoming land and we're proud of what we're doing.¹⁴⁰

This necessary cooperation does not of course mean that everything is smooth sailing and relations between the Francophone communities and the provincial government are now harmonious, as the President of *Société franco-manitobaine* clearly noted.

We're facilitating Francophone immigration. I can't say we're being consulted, but, in the cases we've handled, the province has helped us bring in immigrants to Canada as quickly as possible. The government has reduced waiting times. In Manitoba, the waiting

¹³⁸ The Hon. Monte Solberg, Minister of Citizenship and Immigration, Evidence, October 24, 2006, 10:35 am.

¹³⁹ Marc Arnal, Dean, St. Jean Campus, University of Alberta, Evidence, December 5, 2006, 8:30 am.

¹⁴⁰ Daniel Boucher, President and Director General, *Société franco-manitobaine*, Evidence, December 6, 2006, 8:30 pm.

period is three to six months, which is absolutely impossible in other provinces: it's not feasible [...] Our partnership with the province is mainly in this area, and we're working in very close cooperation with its representatives in that regard.¹⁴¹

There are also a lot of housing problems in the part of Saint-Boniface where a large number of immigrants wish to settle, and the services of the reception centre are insufficient. The Minister of Citizenship and Immigration confirmed that the new investments could help address this very situation: "We've already started to do some things in St. Boniface. Because of the strategy, initiatives are already under way to help people find suitable housing, as this is a real challenge. We are very aware of this, but the strategy, combined with the \$307 million, means we now have the means to implement the strategy in a meaningful way."¹⁴²

The fact remains however that Manitoba is a very positive example on the whole and could serve as a model for initiatives in other provinces:

Manitoba has become a land of attraction. Francophones who come from elsewhere also want to settle in this kind of region to ensure a future for their children. That was my selling argument when I went overseas to sell my institution, the *Collège universitaire de Saint-Boniface*. I told people to come to Manitoba because they could continue studying in French and, at the same time, live in an Anglophone setting, which would make them perfectly bilingual. In many cases, people want to settle in Manitoba because they want their children to become bilingual.

Immigrants have understood that linguistic duality is an extraordinary asset. Moreover, immigrants have changed the linguistic dynamic of our institutions. It's thanks to immigrants that we increasingly hear French spoken in the corridors of the university college. There are also people who come from the immersion system. That creates a new dynamic and a new type of wealth. The initiatives taken by the communities should be supported.

First there has to be a change in attitude before we get there, and I think we're on the right track. There is good reason for me being here today: I may be the tree that hides the forest. There are lots of talented people asking only to serve Canada, to settle here, to raise their families here and to find niches in order to provide the required assets in this environment.¹⁴³

¹⁴¹ Daniel Boucher, President and Director General, *Société franco-manitobaine*, Evidence, December 6, 2006, 8:40 pm.

¹⁴² The Hon. Monte Solberg, Minister of Citizenship and Immigration, Evidence, October 24, 2006, 10:10 am.

¹⁴³ Ibrahima Diallo, Chair of the Board, *Société franco-manitobaine*, Evidence, December 6, 2006, 8:50 pm.

3.5. ROLE OF THE FEDERAL GOVERNMENT

While the provincial government works with the communities on certain projects, the federal government can serve as a facilitator. This cooperation between the provinces and official language minority communities is however far from natural. In some cases, for community organizations, involving the province in immigration agreements can also cause some irritants, such as the requirement to show the need for services in French, when, of course, there is no demand for them since there are none. The federal government's role is then to follow through on its own commitments under Part VII of the *Official Languages Act* and to be persuasive with the provinces and territories in negotiating transfer agreements.

If the province does not clearly see the importance of allocating some of the funding it receives to French-language immigrant settlement agencies, the needs are so great in the majority community that there is little incentive to do so. At present, the agreements on immigration signed with the provinces include clauses requiring the provinces to consider official language minority communities, and to report any initiatives taken in this regard. These clauses can however be interpreted differently by the provincial governments, and do not include specific financial requirements such as for instance allocating a proportionally equal or greater amount to the province's Francophone communities. As a result of this need to justify investments in settlement structures for Francophones, some parties saw the signature of these agreements as a step backward as compared to the bilateral agreements between the federal government and the communities that were previously used to fund immigration projects.¹⁴⁴

Similarly, the communities of Northern Ontario would like to have the means to receive more immigrants, especially in areas such as Sudbury where there is nearly full employment, but the fact that immigrants are naturally drawn to larger centres prevents the communities from receiving funding. With that funding, these communities could attract many Francophone immigrants to places other than Toronto.

We have to convince immigrants who settle in Ontario to go up north, where job opportunities are available [...] The mining industry is doing well. We need appropriate settlement structures [...] At the present time, we have no support to investigate or analyze the file of an immigrant from another country that we know little or nothing about. How can we more effectively facilitate new Canadians' transition to Canada, to our educational system, to complete their education, if need be, and particularly outside Toronto? It would be nice to have direct incentives for new Canadians to encourage them to settle in Sudbury, Timmins, Hearst, and so on.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Jamal Nawri, Coordinator, Immigration, *Fédération des francophones de la Colombie-Britannique*, Evidence, December 4, 2006, 9:45 am.

¹⁴⁵ Denis Hubert, President, Collège Boréal, Evidence, November 10, 2006, 10:25 am.

The federal government included linguistic clauses in most of the agreements relating to immigration that it signed with the provinces, but the clauses do not appear to impose specific obligations on the provinces if they do not consider them justified.

In the agreements signed with the provinces, we included a provision asking them to make efforts in this respect. On a practical level, we want to show the other provinces the results achieved by such initiatives as those in Manitoba, in order to encourage them. We also hold meetings with the communities in the municipalities and provinces so that they encourage their provincial authorities to do the same.¹⁴⁶

So it seems to be more of an incentive than a real condition that the government imposes on the provinces in order to obtain funding. To clarify the federal government's role, which is to remind the provinces if necessary of their obligations to official language minority communities, and in view of the remedial role the Government of Canada must play for these communities, the Committee recommends:

Recommendation 7

That, pursuant to his obligations under Part VII of the *Official Languages Act*, the Minister of Citizenship and Immigration, in making transfer payments to the provinces and territories under the Immigrant Settlement and Integration program, invite the provinces and territories other than Quebec to allocate to the Francophone community a proportion of these transfers that is at least one percentage point above the proportion of the province's residents whose first official spoken language is French.

Moreover, there are provinces without recognized settlement agencies serving the specific needs of Francophone immigrants. The coordinator of the immigration file for the *Fédération des francophones de Colombie-Britannique* noted in this regard that:

Francophone immigrants are "taken in through Anglophone organizations. So they aren't as aware as we are of all the French-language services that immigrants can access, such as schools, continuing training centres, Francophone associations, community centres, and so on. We'd like to adopt some things from the Quebec model. It's already being promoted outside Canada for Francophone immigration outside Quebec, in particular in British Columbia, but we'd also like to keep the model, which enables us to recruit immigrants, in addition to integrating them ourselves, that is to say having our own intake and orientation services in British Columbia, and to do that through Francophone, not Anglophone organizations."¹⁴⁷

¹⁴⁶ Daniel Jean, Co-Chair, Government Side, Citizenship and Immigration Canada Steering Committee — Francophone Minority Communities, Evidence, October 3, 2006, 10:15 am.

¹⁴⁷ Jamal Nawri, Coordinator, Immigration, *Fédération des francophones de la Colombie-Britannique*, Evidence, December 4, 2006, 8:55 am.

The Committee therefore recommends:

Recommendation 8

That Citizenship and Immigration Canada invite the provinces and territories other than Quebec to designate at least one community organization per province and territory to coordinate the integration and settlement of Francophone immigrants and that this agency be able to conduct independent recruitment initiatives.

3.6. RECRUITMENT ABROAD

There were various references to the difficulty that Francophone communities have in attracting Francophone immigrants since the Quebec government monopolizes the promotion of Canada's Francophone communities abroad. These efforts are quite understandable of course, but it seems inconsistent that the Government of Canada should develop a Strategic Plan to encourage Francophone immigration to provinces other than Quebec on one hand, and on the other does not make every effort to fully promote Canada's linguistic duality abroad, including through its embassies. The Committee therefore recommends:

Recommendation 9

That Citizenship and Immigration Canada intensify its efforts to recruit Francophone immigrants through its foreign embassies, and support Francophone minority communities' recruitment efforts by adequately training and raising the level of awareness of embassy staff, and by guaranteeing the availability of printed information in both official languages.

The effectiveness of the Government of Quebec's efforts abroad is especially noteworthy as regards the recruitment of foreign students. The bilateral agreements that Quebec signs with countries belonging to the Francophonie offer tuition fees that other French-language institutions in Canada cannot compete with. It costs on average \$2000 per year for a foreign student from Tunisia to study in Quebec, but would cost that same student \$17,000 per year to study in Alberta. Witnesses involved in French-language postsecondary education outside Quebec stated that this compromises one of the most effective ways of recruiting immigrants. The Committee therefore recommends:

Recommendation 10

That the Government of Canada negotiate an agreement with Quebec, the other provinces and territories, and postsecondary institutions, to find a formula that is satisfactory to all parties to encourage the recruitment of international Francophone students throughout the country in an equitable manner.

4. COMMUNITY DEVELOPMENT

The two preceding sections represented the culmination of the Committee's reflections on the themes of health and immigration as engines of development for the official language minority communities. These sections incorporated the perspectives of community representatives, political and administrative representatives of the government, specialists, and other interested organizations.

The current section focuses essentially on the needs of the communities, as expressed during the meetings held in the nine cities that the Committee visited in November and December 2006, and in other meetings held in Ottawa between spring 2006 and February 2007. The themes contained herein are those that were a priority for a large number of the organizations that the Committee met. The themes on which there was a clear consensus are: education, from early childhood to the postsecondary level; the vitality of community networks; infrastructure; the inclusion of linguistic clauses in federal transfer payments to the provinces and territories; the budget cuts of September 2006 (Court Challenges Program and literacy); the promotion of French; the media; the arts and culture; justice; economic development; and research. All these elements will be considered during the follow-up to the Action Plan for Official Languages beginning in fiscal 2008-2009, which the communities urge the Government of Canada to begin studying immediately.

4.1. EDUCATION: FROM EARLY CHILDHOOD TO UNIVERSITY

"French is taught, but English is caught."

4.1.1. Minority-Language Education

Education is certainly one of the sectors in which the most significant progress has been made, in the past twenty-five years, on matters affecting community vitality. There is no question that section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the Supreme Court rulings based on it were the elements that triggered this progress (see section 1.2). In the early 1980s, half of Canada's provinces had no French-language schools. After section 23 came into effect in 1982, the Supreme Court confirmed that the right to minority-language education gave the official language minority communities the right to govern and manage education and educational establishments.

These gains highlighted the Supreme Court's importance as a counterweight to the provinces' resistance to honouring their constitutional obligations under the Charter. Most of the decisive cases benefited from the support of the Court Challenges Program and, as we will see in section 4.5, this program to some extent became the symbol of the possibility that the federal government could continue to play the role of Constitutional guardian in

areas outside its jurisdiction and the authority of the Office of the Commissioner of Official Languages.

The development of schools and school-community centres has been the main advance made by Francophone minority communities in Canada. Future progress in this area will occur at a more moderate pace and will depend essentially on the impetus that can be given to early childhood services, which represent the main condition for recruitment that could serve to maintain, and then increase, enrolment in minority-language education. The problems of recruitment at the primary level will thus be discussed in the section on early childhood.

Almost everyone mentioned the gains in education as the greatest source of community pride. Some of the evidence was particularly eloquent, such as that of the Director General of the Société Saint-Thomas-d'Aquin, of Prince Edward Island:

[Our] schools and centres [are] probably our biggest success. And we see it spreading. We are recovering a lost generation, and even two generations in certain regions.

In Souris and Rustico, for example, we owe the survival of the language to grandparents and, in some instances, great-grandparents, who are Acadians, because Francophones have not had the opportunity for a number of generations to be educated in French. But these people are proud. We see it in their faces, just as we see it in the communities. They register their children in French schools without knowing a single word of French, but that's what they want for their children. They take French courses so that they can have conversations with their children in French.

These parents enrol their children in a school that's completely inadequate, when, just opposite, or nearly opposite, another school has everything, but is virtually empty because of declining birth rates. All this belongs to us as Canadians.¹⁴⁸

4.1.1.1. Federal Government Support for Minority-Language Education

Financial support from the federal government, through bilateral agreements with the provincial and territorial governments, has also made a decisive contribution to the communities' gains in education:

I can say right away that the contribution we get through the bilateral agreements has always amounted to 13 or 20% of our budget. Was this a great help to us? Yes, absolutely [...] This money helped us to survive, and, I believe, to provide first rate education to our youth. We could not have implemented all the enhancements in our schools, for early childhood, for instance, without these programs. There would have

¹⁴⁸ Lizanne Thorne (Director General, *Société Saint-Thomas-d'Aquin*), Evidence, November 7, 2006, 10:05 a.m.

been no junior kindergartens for three- and four-year-olds but now there is one in every school.¹⁴⁹

These agreements are substantial and represent the federal government's biggest investment in the official language minority communities. In 2005-2006, Canadian Heritage spent \$283.9 million on its education programs, including \$179.4 million (63.2%) on minority-language education. In 2002-2003, the figure was \$213.1 million, with 69.5% of spending going to minority-language education. The remaining 30.5% went to second-language instruction at majority schools, including immersion programs.

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
MINORITY LANGUAGE EDUCATION	\$ 148 185 461	\$ 135 580 116	\$ 162 519 146	\$ 179 393 341
Federal/provincial/territorial agreements on minority language education	\$ 144 819 060	\$ 132 538 505	\$ 159 443 027	\$ 175 139 639
Regular Program	\$ 144 819 060	\$ 122 763 505	\$ 116 238 066	\$ 107 365 771
<i>Action Plan for Official Languages</i>		\$ 9 775 000	\$ 43 204 961	\$ 67 773 868
Complementary Support for Language Learning	\$ 2 257 351	\$ 2 278 568	\$ 2 285 619	\$ 3 063 702
Regular Program		\$ 2 190 478	\$ 1 662 819	\$ 2 361 702
<i>Action Plan for Official Languages</i>		\$ 88 090	\$ 622 800	\$ 702 000
Summer Bursaries for Francophones outside Quebec	\$ 515 226			
Official Language Monitors (minority)	\$ 1 742 125			
Co-operation with the Non-Governmental Sector		\$ 763 043	\$ 790 500	\$ 1 190 000
Language Acquisition Development Program	\$ 1 109 050			

The federal-provincial-territorial agreements account for the majority (97.6%) of spending by Canadian Heritage on minority-language education. The total amount of spending for these agreements increased by \$30.3 million (20.9%) in fiscal year 2002-2003 to \$175.1 million in 2005-2006. This increase may seem modest in comparison to the \$209 million over five years for minority-language education called for in the Action Plan, which was to be added to the amounts set aside for the regular programs. Canadian Heritage has spent \$120.8 million through the Action Plan over the course of the past three fiscal years, 57.8% of the funding allotted over five years. However, this major investment

¹⁴⁹ Denis Ferré (Director of Education, *Division scolaire francophone no. 310, Conseil scolaire fransaskois*), Evidence, December 6, 2006, 9:50 a.m.

was counterbalanced by an almost equally large reduction in the amount in the federal-provincial-territorial agreements set aside for regular minority-language education programs, which went from \$144.8 million in 2002-2003 to \$107.4 million in 2005-2006, a 25.8% decrease. In other words, to date, overall investments in minority-language education programs have been well below what was announced when the Action Plan was launched. The agreements that the government has signed since November 2005 to renew a number of these agreements, and the Estimates for 2006-2007 and 2007-2008, do not indicate a substantial increase, but we will have to wait for the 2006-2007 report from Canadian Heritage and Public Accounts to see the real expenditures.

Using the amounts spent on minority-language education in the federal-provincial-territorial agreements in 2002-2003 — that is, \$144.8 million—as a reference point, and maintaining the undertaking in the Action Plan that, in addition to the investments made through the Action Plan, “the Minister of Canadian Heritage will renew the Framework Agreement and federal-provincial-territorial agreements under the Official Languages in Education Program at current funding levels,”¹⁵⁰ the amounts spent or to be spent would be:

- \$144.8 million a year for five years starting in 2003-2004, that is, a total of \$724 million for the regular program;
- 97.6% of \$209 million of new investments announced in the Action Plan, that is, \$204 million, the rest going to the bursary and second-language monitor programs;
- For a total of \$928 million over five years that should have been allocated to the federal-provincial-territorial agreements for minority-language education;
- Since, of this total, \$467.1 million has been spent during the past three fiscal years, there remains \$460.9 million to be spent over the last two fiscal years of the Action Plan to ensure that the initial undertakings with regard to minority-language education are respected. That would mean an average of \$230 million per year, well above the current level of \$180 million in 2005-2006, which according to recent announcements is expected to be maintained for the next three fiscal years;
- The announcement of \$1 billion for education agreements for fiscal years 2005-2006 to 2008-2009, which includes both minority language education and second language instruction, would mean an average annual investment of \$250 million. To live up to the undertakings in the Action Plan, \$230 million would have to be spent on minority language education

¹⁵⁰ The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality. *The Action Plan for Linguistic Duality*, p. 26.

alone. In other words, the announcement of these investments confirms that the Government of Canada will not be able to live up to its initial commitments in the Action Plan, unless it makes a substantial investment in order to offset the shortfall accumulated in the first three fiscal years of the Action Plan.

Had they not been accompanied by a reduction in the budget for the regular minority-language program, the Action Plan investments would have restored the funding levels that followed the awarding of the right to governance to Francophone parents. In a number of provinces, this relative drop in investments was clearly felt:

When we, in Alberta, obtained the right to manage the school boards in 1994, we had between 940 and 950 students. Today, we have approximately 2,300 students; that is an increase of more than 100%.

During the last five years, we have received additional funding which has allowed us to establish a management system. However, it must be noted that management alone is not enough to retain our students. We need to provide our francophone students the equivalent of what is offered in the local anglophone school.

If equivalency does not exist, making the choice between French language and English language education becomes moot. Students will prefer [to] enrol in the other system, where there are more and better programs.¹⁵¹

Investments thus prove necessary to ensure that the services offered the minority community are of equivalent quality. The Committee thus recommends:

Recommendation 11

That the Government of Canada fully respect the undertakings made in the *Action Plan for Official Languages* and increase the amounts in the federal-provincial-territorial agreements for minority-language education so that they reach \$ 460.9 million between April 1, 2007 and March 31, 2009.

4.1.1.2. Early Childhood

More than health, immigration or any of the other themes raised during the meetings, early childhood was most frequently cited as the linchpin of the communities' future development. After a series of Supreme Court rulings in the 1990s gave the communities the right to govern their schools, a network of educational infrastructures developed and helped strengthen the communities' sense of belonging. Once these

¹⁵¹ Martin Blanchet (Trustee, Greater North Central Francophone Regional Authority no. 2), Evidence, December 5, 2006, 10:50 a.m.

infrastructures were in place, there was impressive success, but there are still only some Francophones who avail themselves of their right to send their child to French-language school. The establishment of infrastructures made significant development possible and at the same time revealed a major recruiting challenge.

The main problem lies in the fact that the large number of parents who send their children to daycare do not benefit from services of equivalent quality in French, if they exist, or have no choice but to enrol their child in an English-language daycare. Since this English-language daycare is normally attached to a school, the transition between the daycare and school is effortless, compared to the difficulties involved in transferring the child to a French-language school after being in an English-language daycare: fears that the child will be behind in French, the loss of well-established routines for transportation and the parents' schedules, fears the child will be isolated, etc. All these fears are added to many others that already exist when parents must choose to educate their child in French or in English.

The link between this recruiting problem at the primary level and early childhood services was confirmed during the creation of school-community centres. These centres — which combine a school, community and cultural spaces, and offices for organizations in a single building — revealed that, when they also contain an early childhood centre, primary school recruitment increased significantly. The same easy transition that prevented parents from taking the child out of the English-language daycare to enrol in the French-language school favoured the retention of children in the French-language schools.

Professor Rodrigue Landry, of the Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities, described the main impediments to the recruitment of Francophone students:

The first point concerns early childhood. In our opinion, this is the biggest challenge for the Francophone and Acadian communities. Currently, at least 40% of child rights holders under section 23 are not attending French-language schools. One of the decisive factors is exogamy, which is increasing. Approximately two-thirds of these children come from exogamous couples; they have a Francophone parent and an Anglophone parent. In most cases, unfortunately, those families choose English as the language spoken at home. French is the spoken language for one in five children.

Our research shows that exogamy isn't a direct cause of assimilation. The choice made by parents is the direct cause. Some parents make an informed choice. For example, all parents transmit their knowledge of their language to their children, who go to French-language school because that's the school where the minority studies. That enables children to be bilingual. Our research also shows that the children of exogamous families who attend French-language schools are the best bilinguals in the country.¹⁵²

¹⁵² Rodrigue Landry (Director, Canadian Institute for Research on Linguistics Minorities), Evidence, November 7, 2006, 9:05 a.m.

In other words, the most decisive element is the attitude of Francophone parents in exogamous families about the importance of enrolling their child in French-language school. This attitude will itself be reinforced by the education they receive:

People have said that they [mixed or exogamous unions] are a disaster, because as soon as francophones marry anglophones, they start to use English. However, research shows that francophones who are more inclined to use English within an exogamous couple, have, in many cases, already shown a significant interest in English, be it from a very young age, or at least since the age of 15. So previous behaviour is important.¹⁵³

Parents who want their child to become bilingual and have the best prospects for the future choose immersion school or English-language school, while making sure that French is spoken regularly in the home. These parents are well-intentioned, but they don't know that the research¹⁵⁴ has shown that the people who are the most fluently bilingual are those who attend French-language school in a minority setting. Since the majority of families will send their children to some form of pre-school institution (daycare, pre-kindergarten at three or four, or kindergarten at five, it is essential that families have the choice to enrol their child in French-language pre-school and that parents be made aware of the importance of their attitude to language transmission:

Francization efforts must be made as soon as the child is born, so that when it comes time to begin school, parents do not have to worry about their child's linguistic abilities.¹⁵⁵

The Action Plan for Official Languages includes a budget of \$22 million for early childhood development, but in an envelope separate from the agreements on education that the federal government signs with the provinces and territories. This \$22 million is intended essentially to support literacy services (\$7.4 million), fund pilot projects and research projects on the influence that French-language daycare services have on children's future development (\$10.8 million) and help national organizations to disseminate best practices for early childhood services (\$3.8 million). These funds were never meant to be invested in the development of the services themselves, but in laying the ground work for future investments in the development of services.

The communities were particularly happy to see the 2005 agreements for the development of early childhood services contain a clause guaranteeing them a definite percentage specific to each province.¹⁵⁶

¹⁵³ Jean-Pierre Corbeil (Senior Population Analyst, Demography Division, Statistics Canada), Evidence, October 17, 2006, 10:15 a.m.

¹⁵⁴ See for example the sources quoted in the brief submitted to the Committee by the Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities, http://www.umoncton.ca/icrml/Documents/Memoire_au_Comite_permanent_7_nov.%202006.pdf

¹⁵⁵ Josée Devaney (Trustee, Greater North Central Francophone Regional Authority no. 2), Evidence, December 5, 2006, 10:40 a.m.

¹⁵⁶ See to that effect the evidence of Murielle Gagné-Ouellette (Director General, *Commission nationale des parents francophones*), Evidence, December 12, 2006, 8:45 a.m.

The announced investments and the obligation to reserve money to develop French-language services produced a rapprochement, in certain provinces, between the communities and the provincial governments, such as in Saskatchewan, where the model for integrating early childhood services with elementary school was well received:

The province said that it was open to our model for intervention: it would even like to implement it throughout the province. We believe that learning and childcare go hand in hand [...] We will certainly not stop promoting our early childhood development strategy, but if we had the federal government contribution that was promised in the agreement, we would be able to move forward much more quickly and we would be able to ensure a much more institutional and organized approach.¹⁵⁷

Similarly in Alberta, a province grappling with enormous infrastructure needs:

The agreement enabled us to start negotiating things with the province of Alberta right away. The provincial representatives sat down and tried to find ways to develop concrete services [...] When you insert a clause that accommodates francophones in Alberta, you give us the tools we need to continue to develop.¹⁵⁸

It is clear that the decision to redistribute the amounts provided for in the agreements for early childhood services was a hard blow for the communities that had made it their priority. The announcements had created expectations and launched projects that had to be suspended.¹⁵⁹ What the communities are asking for is not a massive reinvestment in the development of infrastructures for early childhood, but simply an improvement in the services offered. In other words, the communities would like to be able to offer services of comparable quality to those currently offered without an additional reinvestment in the majority communities. Parents would thus have a real choice and the impact on the communities' vitality could be significant.

If we can't afford to put our own structure in place, the subsidies will be used by Francophone families to put their children in Anglophone child care. That's the greatest tool for assimilation. When children are in an Anglophone environment at the preschool stage, in the vast majority of cases, they remain in that situation until they enter English school.¹⁶⁰

It is not so much the decision to prefer direct subsidies to the families that the communities were questioning as the disadvantages to a Francophone family of receiving the money if the existing services are not equivalent:

¹⁵⁷ Roger Gauthier (Elected Member and Treasurer, *Réseau santé en français de la Saskatchewan*), Evidence, December 6, 2006, 9:25 a.m.

¹⁵⁸ Jean Johnson (President, French Canadian Association of Alberta), Evidence, December 5, 2006, 9:00 a.m.

¹⁵⁹ For example, the Head Starts Strategy developed in Ontario was suspended. See the evidence of Jean-Gilles Pelletier (Executive Director, *Centre francophone de Toronto*), Evidence, November 9, 2006, 9:50 a.m.

¹⁶⁰ Marc Gignac (Director of Strategic Development, *Fédération des parents francophones de Colombie-Britannique*), Evidence, December 4, 2006, 11:15 a.m.

[The recently announced measures are] working very well wherever there are majority groups. However, for our minorities, where parents don't know where to go or where there are incredible waiting lists for child care, it's not working. It's essential to have infrastructures in place.¹⁶¹

The problem thus relates to the lack of infrastructures for the Francophone minority community equivalent to the services available to the Anglophone majority community:

But the problem is the lack of infrastructure. Francophone daycare centres just don't exist. There is one in Edmonton, but I don't know if there are any elsewhere. We need help in setting up these centres, and this is what we used to get under the early childhood plan. We got money to build the necessary infrastructure.¹⁶²

The other problem is the major differences that exist between the various provinces:

In Quebec, people can not only access childcare at \$7 a day, but they can also get \$100 a month. Personally, I have two young children, one daughter goes to school, and I have to spend about \$1,000 a month for childcare. The \$100 is welcome, but I would rather have access to an adequate childcare program.¹⁶³

The construction of school-community centres integrating early childhood services also revealed the extent to which, when services were offered, it became clear just how much of a demand there was:

Today, we see that schools that have Francophone child care are guaranteed of being able to recruit student rights holders, and our kindergarten classes are overflowing. However, this essential service is not offered in all our communities.

We believe that the future of our Francophone community depends on our ability to reach our children, from the cradle, and that francization must occur as soon as possible, since everything in child development occurs before the age of five.¹⁶⁴

¹⁶¹ Jean Watters (Director General, *Conseil scolaire francophone de Colombie-Britannique*), Evidence, December 4, 2006, 8:55 a.m.

¹⁶² Josée Devaney (Trustee, Greater North Central Francophone Regional Authority no. 2), Evidence, December 5, 2006, 11:45 a.m.

¹⁶³ Étienne Alary (Director, *Le Franco d'Edmonton*), Evidence, December 5, 2006, 11:40 a.m.

¹⁶⁴ Marie Bourgeois (Executive Director, Société Maison de la francophonie de Vancouver), Evidence, December 4, 2006, 8:40 a.m.; see also the remarks of Mr. Jean Watters (Director General, *Conseil scolaire francophone de Colombie-Britannique*), Evidence, December 4, 2006, 8:55 a.m.

The same phenomenon occurred in Newfoundland and Labrador, where the provincial authorities were not even sure there would be any demand for French-language early childhood services:

Last year, we had the privilege of opening the first francophone daycare here, in St. John's. We now like to open more, whether home daycares or daycare centres.¹⁶⁵

In some cases, the federal government's investment in education made it possible to upgrade preschool services and produced immediate results:

Within the school board itself, our greatest achievement has been the establishment of full-time kindergarten. The provincial government funds half-day kindergarten. Through the funds earmarked for official languages, we are able to finance full-time kindergarten. This allows us to integrate our children, and make considerable francization efforts. So when the children begin grade one, they are linguistically ready to take on the task ahead of them.¹⁶⁶

That success remains very fragile, however, because it is impossible to meet the growing demand for preschool and early childhood services:

Currently, preschool services are being offered by parent volunteers. Our fear is that some children will not be able to attend French-language preschool, and parents are worried that their child will not have the linguistic ability needed to register in the French-language program.¹⁶⁷

The Committee therefore recommends:

Recommendation 12

That the 125,000 daycare spaces, whose creation the Government of Canada announced in the 2006-2007 Budget, include a specific number for Francophone minority communities, in a proportion that is at least equivalent to the proportion of Francophones living in each province or territory.

¹⁶⁵ Marie-Claude Thibodeau (Director General, *Fédération des parents francophones de TNL*), Evidence, November 6, 2006, 11:25 a.m.

¹⁶⁶ Josée Devaney (Trustee, Greater North Central Francophone Regional Authority no. 2), Evidence, December 5, 2006, 10:50 a.m.

¹⁶⁷ *Ibid*, 10:35 a.m.

The Committee also recommends:

Recommendation 13

That, when the education agreements with provinces and territories other than Quebec are next renewed or when the budgets for minority-language education are not spent completely, these amounts can be used by the provinces and territories to fund the upgrading of French-language early childhood and preschool services.

4.1.1.3. Retaining Students Enrolled in Primary

We have seen that the offer of early childhood services could be decisive to parents' choice to enrol their child in a French-speaking institution, and that this choice has serious repercussions for the child's entire future development. Yet, the offer of services alone will not be enough unless it is accompanied by a growing awareness among those known as rights holders, that is, the families who, under section 23 of the Charter of Rights and Freedoms, have the right to enrol their child in the minority language school and to participate in school governance. For example, many parents think that French immersion is sufficient to maintain language skills, while the best guarantor of bilingualism is full-time French-language education:

Immersion courses have served the francophone population, for better or for worse, before schools were established and before we had French-language education in our communities.

There are still people who have the following perception. I'm thinking particularly of Quebec parents who arrive in Newfoundland. They settle here and they decide that they want their children to be bilingual. So instead of sending them to a francophone school system, they send their children to an immersion program. So in this way we lose part of our clientele, and I find that unfortunate.¹⁶⁸

Moreover, from the perspective of community development, enrolling children from exogamous families in immersion programs has the significant disadvantage that it takes the students out of the Francophone community environment and integrates them into the majority system, which has the further consequence that it makes it difficult for the Francophone community to follow the progress and path of the students taking immersion programs. In other words, as we will see in the following section, immersion programs are designed for students from the majority and to create a spirit of openness in the Anglophone community, but, compared to minority-language education programs, they do little for community development:

¹⁶⁸ Cyrilda Poirier (Interim Director General, *La Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador*), Evidence, November 6, 2006, 10:10 a.m.

We have to get people to understand the difference between an education in immersion, which is basically designed for anglophones who have never known French, and a francophone education, which includes a whole cultural dimension. There are still francophones who don't understand that distinction. And for some students, whose parents or grand-parents were francophone, but who have lost their language to some extent, there is some francization to be done.

It is a bit of a shame that only 15% of eligible students use French-language schools. There is definitely some work to be done. That is also more or less included in the projects proposed by the Fédération nationale des conseils scolaires francophones. We are considering the need to set up an identification, information and outreach campaign for parents. So, clearly, there is work to be done in that area.¹⁶⁹

Even in those provinces where the proportion of Francophones is increasing, student recruitment is by no means a given: In Canada, the proportion of eligible students attending French-language schools is estimated to be 60%.¹⁷⁰ This proportion is much lower in certain provinces, however. In Saskatchewan, according to the estimate of a Director of the *Conseil scolaire fransaskois*, that proportion is less than 20%.¹⁷¹

The efforts must then be sustained in order to prevent primary students from migrating to English-language secondary schools:

It is difficult for us to keep our students. In many cases, they only stay until grade six. Quite a few families are mixed marriages. Once the child has finished grade six, the anglophone spouse wants to enrol the child in what he thinks is a real school. He thinks that it is enough for his child to have learned to understand the language. Now he must get on with serious things.¹⁷²

The overall situation was summed up neatly by the Director General of the Council of Ministers of Education, Canada:

Francophone school boards in minority communities throughout the country are facing similar challenges: difficulty recruiting students which leads to relatively low percentages of a potential pool of students with rights at their schools; difficulty retaining students which is expressed by a significant drop in staff, particularly at the secondary school level; mandatory provincial and territorial curriculums that are not always sensitive to the identity and community requirements of francophone schools and minority communities; the scattered nature of the francophone population particularly in rural regions; and,

¹⁶⁹ Paul Dumont (Trustee, Greater North Central Francophone Regional Authority no. 2), Evidence, December 5, 2006, 11:20 a.m.

¹⁷⁰ Rodrigue Landry (Director, Canadian Institute for Research on Linguistics Minorities), Evidence, November 7, 2006, 9:20 a.m.

¹⁷¹ Denis Ferré (Director of Education, *Division scolaire francophone no. 310, Conseil scolaire fransaskois*), Evidence, December 6, 2006, 9:50 a.m.

¹⁷² Josée Devaney (Trustee, Greater North Central Francophone Regional Authority no. 2), Evidence, December 5, 2006, 11:35 a.m.

finally the high proportion of students with rights from exogamous families or families where French is not the language most used at home.¹⁷³

That is why an awareness-raising campaign aimed at the parents, such as the school boards have been suggesting for many years, is so necessary:

When the federal government agreed to implement immersion courses, there was a great deal of publicity. There was publicity to promote immersion, etc. When Franco-Saskatchewanian or francophone schools were created all over Canada, not much Canadian publicity was done to stress the fact that this was the road that francophones should take if they want to remain bilingual.¹⁷⁴

As Professor Landry pointed out, the Senate Committee on Official Languages adopted recommendations to that effect in its 2005 report on education.¹⁷⁵

Given all these elements, the Committee recommends:

Recommendation 14

That the Government of Canada, with the consent of the provinces and territories, conduct an awareness and information campaign directed at the Francophone minority communities with the following objectives:

- a) to raise parents' awareness of the benefits of enrolling their child in a French-language preschool and primary institution;**
- b) to encourage the continuation of French-language education at the secondary level as an asset in the child's future career opportunities in an Anglophone majority environment.**

¹⁷³ Raymond Th  berge (Director General, Council of Ministers of Education, Canada), Evidence, November 9, 2006, 11:00 a.m.

¹⁷⁴ Bernard Roy (Superintendent of Education, *Conseil scolaire fransaskois*), Evidence, December 6, 2006 at 9:50 a.m.; see also the evidence of Jos  e Devaney (Trustee, Greater North Central Francophone Regional Authority no. 2), Evidence, December 5, 2006, 10:35 a.m.

¹⁷⁵ The first recommendation reads: "That the federal government implement:

a) a national campaign to increase awareness of, and respect for, language rights on the part of Canadians; and

b) an information-campaign directed to Francophone communities in a minority setting and rights-holders under s. 23 of the Charter, regarding their rights to French-Language education and

the relevant case law." French-Language Education in a Minority Setting: A Continuum from Early Childhood to the Postsecondary Level, Interim Report of the Standing Senate Committee on Official Languages, June 2005, Recommendation 1.

4.1.2. Second Language / Immersion Programs

The federal-provincial-territorial agreements on second-language instruction tie in with the federal government's efforts to promote Canadian linguistic duality. The most striking results of these investments are felt in the climate of the relations between the two official language communities: "The results that [immersion school] yields are understanding, acceptance and cultural enrichment."¹⁷⁶

That being said, unlike the minority-language education programs, the supplementary investments in second-language instruction in the Action Plan were not offset by a corresponding reduction in the regular program. In that respect, the second-language instruction programs are the ones that, by far, benefited the most from the Action Plan's investments. The amount of the federal-provincial-territorial agreements almost doubled in four years, from \$43.8 million in 2002-2003 to \$80.4 million in 2005-2006.

¹⁷⁶ Denis Ferré (Director of Education, *Division scolaire francophone no. 310, Conseil scolaire fransaskois*), Evidence, December 6, 2006, 9:50 a.m.

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
SECOND LANGUAGE LEARNING	\$ 64 871 958	\$ 66 245 086	\$ 81 320 260	\$ 104 553 812
Federal/provincial/territorial agreements on second language learning	\$ 43 796 843	\$ 45 818 258	\$ 55 861 270	\$ 80 418 605
Regular Program	\$ 43 796 843	\$ 45 043 258	\$ 44 710 394	\$ 55 081 029
<i>Action Plan for Official Languages</i>		\$ 775 000	\$ 11 150 876	\$ 25 337 576
Language Acquisition Development Program	\$ 344 866			
Supplementary Support for Language Learning	\$ 16 750 249	\$ 17 333 208	\$ 22 523 101	\$ 21 230 498
Regular Program		\$ 16 846 458	\$ 17 745 901	\$ 16 532 498
<i>Action Plan for Official Languages</i>		\$ 486 750	\$ 4 777 200	\$ 4 698 000
Summer Language Bursary	\$ 11 466 774			
Official Language Monitors (second language)	\$ 5 283 475			
Co-operation with the Non-Governmental Sector		\$ 411 840	\$ 562 160	\$ 533 745
Young Canada Works (second language or both languages)	\$ 3 980 000	\$ 2 681 780	\$ 2 373 729	\$ 2 370 964

The organization Canadian Parents for French is pleased by the renewal and enhancement of the amounts allocated for second-language instruction. The results are palpable, particularly in Ontario:

With the signing of the Canada-Ontario agreement on minority language and second official language instruction in 2005-2006 to 2008-2009, unprecedented progress was made toward support and revitalization of core French and French immersion programs for Ontario schools. There are currently 968,000 students enrolled in FSL programs in Ontario, and close to 115,000 are enrolled in French immersion [...]

A follow-up study by CPF (Ontario) of how the funding was spent at each school board indicated that funds went mostly to basic expenditures for these programs, such as the purchase of material resources and teacher professional development [...] Currently, one individual is assigned at the Ministry of Education to the FSL portfolio, overseeing close to 970,000 students in 60 school boards across the huge geographical expanse of Ontario.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Monika Ferenczy (President, Canadian Parents for French (Ontario)), Evidence, November 9, 2006, 10:40 a.m.

In some cases, this increase in clientele created problems with access to the programs:

In some school boards, there are buildings that are closed as schools, but the school boards will not open French immersion programs in those empty buildings, and parents line up at four o'clock in the morning to sign up their children for these programs. There is, we believe, adequate funding for French as a second language through the Government of Canada and the Province of Ontario. However, that funding is not reaching its destination, and that is where we need to collaborate to have some tighter accountability measures at the local level so that it transfers to pupil places.¹⁷⁸

The Committee is pleased by the initiatives taken to support second-language instruction, which is an essential element in the promotion of linguistic duality. These initiatives have produced striking successes that must be sustained. However, from the perspective of supporting the vitality of the official language minority communities and, given that Part VII of the *Official Languages Act* has been strengthened, the Committee agrees with Canadian Parents for French that the current levels of funding are sufficient to attend the programs' objectives.

The Committee therefore recommends:

Recommendation 15

That the Government of Canada maintain its current level of funding at the least for second-language instruction programs, including immersion programs, and support the provincial and territorial governments' efforts to set up adequate administrative structures in order to reduce the problems with access and accountability, all with the cooperation of recognized organizations that promote second-language learning.

At the same time, the Anglophone community of Quebec's crying need for French-language instruction must not be neglected, since this is closely linked to the community's capacity to retain young families, but also necessarily to employment development for adults:

From our perspective, the 2003 action plan was slow in being implemented in such areas as education, economic development, and the public service. English speakers in our region have a real need for improved French language instruction in schools and for adults alike. Despite great financial constraints, the Eastern Townships School Board has increased the proportion of core courses offered in French in its schools. The action plan

¹⁷⁸ Monika Ferenczy (President, Canadian Parents for French (Ontario)), Evidence, November 9, 2006, 11:25 a.m.

should be providing support for this initiative. Low-income adult English speakers do not currently have access to free or low-cost French language courses. This is desperately needed.¹⁷⁹

The Committee therefore recommends:

Recommendation 16

That the Government of Canada increase the level of its investment in the agreement on English as a second-language instruction between the federal government and the government of Quebec.

4.1.3. Post-Secondary Education

The investments in second-language instruction programs contributed greatly to the development of the post-secondary institutions that provided students' second-language instruction and then subsequently attracted the students who had taken these courses, one example being the St-Jean Campus at the University of Alberta:

Our students, some 70% of whom are immersion program graduates, are native English speakers. Our challenge is to turn these students, who are linguistic bilinguals, into complete bilinguals within two or four years, depending on their programs of study. In other words, they are asked to acquire French and English as both individual and common languages. The process is a long and difficult one, but we will achieve our ends in large part thanks to the support we receive from the Government of Canada through bilateral agreements.¹⁸⁰

The Institut français at the University of Regina was asked to train public servants required to offer services in both official languages:

We have benefited from and will continue to greatly benefit from the Dion Plan, its philosophy and its concrete actions. You have to understand that we exist within a majority that has a lot of difficulty understanding why we are here. We have a vision of education which is different from that of the anglophone majority.¹⁸¹

The former Commissioner of Official Languages explicitly supported this development option for minority post-secondary institutions:

The federal government's main challenge is to find a way, as we've done with the action plan, to assist provinces in their efforts to improve access to training in the second official language. We could offer resources, and consider recommendations, as some have recently done, to the effect that post-secondary institutions commit to preserving

¹⁷⁹ Michael Van Lierop (President, Townshippers Association), Evidence, November 8, 2006, 9:25 a.m.

¹⁸⁰ Marc Arnal (Dean, St-Jean Campus, University of Alberta), Evidence, December 5, 2006, 8:20 a.m.

¹⁸¹ Dominique Sarny (Director, *Institut français*, University of Regina), Evidence, December 6, 2006, 8:40 a.m.

knowledge of English and French acquired in secondary institutions. In some areas of the country, because post-secondary institutions do not offer programs or services in French, young people lose their knowledge of that language.¹⁸²

These developments are completely desirable, but, from the perspective of enhancing the vitality of the official language minority communities, the Committee feels that they are of lesser importance than programs that help retain young graduates in their original communities.

That, for example, is the effect produced by the creation of the Collège universitaire de Saint-Boniface:

I think our greatest achievements are our school system and the Collège universitaire de Saint-Boniface. To build on that, we'd like to start sooner, before students even enter our school system, because, when they do, sometimes it's already too late. If it's already too late, a lot of our Francophones don't choose our system because of that. Our greatest achievements, in my view, are the Franco-Manitoban education sector, the university college, the occupational technical school and everything related to the college.¹⁸³

That is unquestionably the same type of significant effect that the *Centre de formation médicale de Moncton* will have, since New Brunswick's Francophone students will no longer have to leave their province to receive medical training in French. The problem of retention is crucial in the health field, where graduates are in great demand, and it becomes difficult to keep them in their communities. This situation can be exacerbated or helped by the fact that workforce mobility rules vary from one province to another. This is however more difficult for official-language minority communities in general. Saint-Boniface General Hospital, for example, works hard to bring back students who took their training elsewhere:

We periodically invite them to do internships at the hospital where, for example, we try to find them summer jobs. If they're from Manitoba, they can come and work at our research centre during the summer. That enables them to stay interested in our institution. It also enables us to talk to them about prospects, about how we can open doors for them when they come back.¹⁸⁴

In Alberta, Saint-Jean Campus will be helping to set up a community college to provide French-language technical and professional training that will be integrated into the University of Alberta.¹⁸⁵

¹⁸² Dyane Adam (Commissioner of Official Languages), Evidence, 6 June 2006, 9:55 a.m.

¹⁸³ Léo Robert (Director General, *Conseil communauté en santé du Manitoba*), Evidence, December 6, 2006, 8:25 p.m.

¹⁸⁴ Michel Tétreault (President and CEO, St-Boniface General Hospital), Evidence, December 6, 2006, 7:55 p.m.

¹⁸⁵ Marc Arnal (Dean, St-Jean Campus, University of Alberta), Evidence, December 5, 2006, 9:45 a.m.

These examples are a clear illustration of the dynamism of the Francophone minority communities and reinforce the importance of offering the entire continuum of education services, from early childhood to university, since, more and more, education is the guarantee of a satisfying career path. Offering Francophones this option also creates a living environment in which the possibilities are no longer limited by having to work in English.

The Committee recommends:

Recommendation 17

That the Government of Canada create a program, in partnership with the provincial and territorial governments and post-secondary institutions, to offer internships that will encourage the retention and return of Francophone students to the official language minority communities.

4.2. VITALITY OF COMMUNITY NETWORKS

The associative community is like the oil that keeps the gears working properly. I think we have to do whatever we can to ensure that it is healthy, without necessarily criticizing the fact that it always depends on government. In a minority situation, that is the reality.¹⁸⁶

Increasingly, both spouses in a family work, and there are fewer and fewer volunteers. Those who are called upon to do volunteer work are people like Ms. Saulnier, who has just taken very early retirement and who will become a volunteer par excellence. I also retired a few years ago. I'm still a volunteer, and I'm going to continue, but we're getting burned out.¹⁸⁷

4.2.1. Community Life Component of the Action Plan

Under the Community Life component, the Action Plan provided \$19 million over five years to fund community projects submitted to Canadian Heritage, including those for community centres, culture and the media. This additional funding was not intended to boost the organizations' capacities directly since no funding was allocated to their operating budgets. The funding was instead comparable to that provided under the Strategic Fund to support structuring projects for communities, but for projects that do not necessarily meet existing program criteria, or that have significant infrastructure requirements or that are interprovincial or national in scope.

¹⁸⁶ Denis Hubert (President, Collège Boréal), Evidence, November 10, 2006, 9:55 a.m.

¹⁸⁷ Paul d'Entremont (Coordinator, Réseau santé Nouvelle-Écosse), Evidence, November 7, 2006, 11:10 a.m.

On the whole, funding for the Community Life component of the Canadian Heritage Development of Official Language Communities program was cut by 3.6% from 2002-2003 to 2005-2006, from \$54.9 million to \$52.9 million. This drop in funding can essentially be explained by the fact that the budgets for the Interdepartmental Partnership with Official Language Communities¹⁸⁸ could not be transferred to other departments since there were no Supplementary Estimates in 2005-2006.

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
COMMUNITY LIFE COMPONENT	\$ 54 883 938	\$ 57 398 442	\$ 51 953 917	\$ 52 894 007
Cooperation with the Community Sector / Support for Communities	\$ 34 746 648	\$ 37 031 435	\$ 33 383 847	\$ 37 437 226
Regular Program	\$ 28 232 251	\$ 25 347 365	\$ 24 435 793	\$ 28 541 417
Strategic Fund	\$ 6 514 397	\$ 9 547 572	\$ 6 129 677	\$ 4 845 809
<i>Action Plan for Official Languages</i>		\$ 2 136 498	\$ 2 818 377	\$ 4 050 000
Administration of Justice in Both Official Languages	\$ 649 000			
FPT agreements for minority-language services	\$ 13 171 426	\$ 14 151 205	\$ 13 339 560	\$ 14 306 888
Regular Program	\$ 13 171 426	\$ 13 462 543	\$ 11 572 718	\$ 11 330 808
<i>Action Plan for Official Languages</i>	\$ 3 906 677	\$ 688 662	\$ 1 766 842	\$ 2 976 080
Interdepartmental Partnership with Official Language Communities	\$ 6 316 864	\$ 5 321 876	\$ 893 926	\$ -
Young Canada Works (minority)		\$ 893 926	\$ 1 323 833	\$ 1 149 893

Funding for community organizations comes primarily from the Cooperation with the Community Sector subcomponent. This funding increased overall by about \$3.3 million or 7.7% from 2002-2003 to 2005-2006. This increase can be attributed to the investments under the *Action Plan for community support projects*, and the Strategic Fund, which also provides project funding.

Funding for community organizations comes essentially from the regular program of the Cooperation with the Community Sector subcomponent, formerly known as Support for Communities or Canada-Community Agreements. In 2005-2006, this funding rose to its 2002-2003 level after two consecutive decreases in 2003-2004 and 2004-2005.¹⁸⁹ In other words, as is the case with FPT agreements on minority-language education, but less significantly so, the investments under the Action Plan resulted in a drop in funding from the regular program, while the Action Plan investments supplemented those under the regular program.

Of the additional \$19 million the Action Plan provides for Community Life, about \$9 million was spent during the Plan's first three fiscal years. That leaves \$10 million to be spent in fiscal years 2006-2007 and 2007-2008.

¹⁸⁸ Under this program, Canadian Heritage transfers funding to other departments that take initiatives to foster the development of official language minority communities.

¹⁸⁹ Some witnesses stated that the spending freeze dates back earlier than this. See for instance Marianne Théorêt-Poupart (Communications Coordinator, Association franco-yukonnaise), Evidence, December 4, 2006, 8:35 a.m.

4.2.2. Increase Support for Organizations

As demonstrated in this report many times already, the strength of community networks is the main source of long-term initiatives that support community vitality. Their strength is threatened in various locations, especially in Ontario:

In fact, as regards the associative movement, right now funding is the sinews of war. We need increased core funding, based on regional characteristics. Compared to other cities, Toronto has higher rents, and so with \$50,000, the Toronto ACFO will not be able to continue. There are other things that will also have to be considered, such as distances in the North.

We have also talked about multiyear plans, rather than having to do the same work over again every year. That makes no sense. We need a three to five year plan so that ACFOs can create the right structure and subsequently attain the desired results. That is not something that can be done in one year; and without adequate funding, it's a vicious cycle. If there is less money, there is no work and no qualified staff. If there is no alternative funding, there are no results, and if there are no results, there is no money. So, the whole thing starts all over again.¹⁹⁰

During its meetings, the Committee noted that the people driving these initiatives are getting worn out, people who in most cases do this strictly on a voluntary basis. The significant gains made by the communities, especially as regards education and more recently health care services, has made the work these people must now do every day significantly more complex:

Grassroots organizations, those that work in the communities, saw their funding decrease in the 1990s. Evidently, their funding did not keep up with inflation, so much so that the Alliance de la francophonie de Timmins, which serves 19,000 Francophones in Timmins alone, cannot even hire full-time staff, neither a secretary, nor a director general, nor a development officer. We have part-time staff and volunteers. This is volunteer work that I have already termed, on Radio-Canada, extreme volunteer work, because people have to work in the evenings and on weekends; it is extremely difficult.¹⁹¹

Stronger skills and more resources are needed for project management, accounting and strategies for canvassing the various orders of government. These increasingly demanding roles must be performed by community organizations that in many cases cannot even afford to hire someone full time.

¹⁹⁰ Suzanne Roy (Executive Director, ACFO Regional, Community Development Sector, Association canadienne française de l'Ontario du grand Sudbury), Evidence, November 10, 2006, 11:00 a.m.

¹⁹¹ Pierre Bélanger (Chairman of the Board, Alliance de la francophonie de Timmins), Evidence, November 28, 2006, 9:20 a.m.; also see comments by Sylvain Lacroix (Director General, *Alliance de la francophonie de Timmins*), Evidence, November 28, 2006, 9:55 a.m.; as well as Jean Comtois (Vice-President, *Assemblée de la francophonie de l'Ontario*), Evidence, December 12, 2006, 9:45 a.m.; Réjean Grenier (publisher and editorial writer, *Journal Le Voyageur*), Evidence, November 28, 2006, 9:30 a.m.; Richard Caissier (Director General, *Association des enseignants et enseignantes francophones du Nouveau-Brunswick*), Evidence, November 7, 2006, 2:00 p.m.; Josée Nadeau (Director, *Association francophone des parents du Nouveau-Brunswick*), Evidence, November 7, 2006, 2:05 p.m.

The action plan has enabled us to make the targeted departments more aware of the provision of services and of the challenges facing the Acadian and Francophone community. However, we haven't enjoyed significant investment directly related to community development, which is to say of our French-language communities in an English-dominant environment. If we have one recommendation to make, it would be that this deficiency be corrected.

Since 2001, the number of French-language schools in Prince Edward Island has increased from two to six. The offer of services has risen and demand is still increasing. Unfortunately, funding allocated to our communities has not increased. Consequently, we are having trouble meeting the demand that we have created by establishing these centres.¹⁹² Our increasing work load has put a serious strain on financial and human resources, and this is of great concern to us. We wonder about our capacity to respond to meet the needs and to establish partnerships with those who have the greatest impact on our community's development.¹⁹³

Nearly all the community organizations that appeared before the Committee made similar comments.

In British Columbia, we determined our needs and submitted a comprehensive development plan together with supporting figures. In spite of everything, the cost of living is rising, and we now only have one employee. That's all we have, whereas development has to be done.¹⁹⁴

To respond in an effective and realistic fashion, we need more substantial funding, not on a project basis, but to support the basic infrastructure in the various community sectors. The number of sectors has increased, but we still only have two or three people working on all the standing committees, etc. At a certain point, we will no longer be able to keep up.¹⁹⁵

With respect to strengthening Part VII of the *Official Languages Act*, the Committee is of the opinion that the resources allocated to community organizations must be increased, as an urgent priority. The growth in services, projects and investments has led to a high demand for community resources, yet the funding allocated to community organizations has not grown with other investments, and they are increasingly complex to administer due to the new requirements for obtaining contributions. So there are few people who are being asked to do more and more.

¹⁹² Lizanne Thorne (Director General, *Société Saint-Thomas-d'Aquin*), Evidence, November 7, 2006, 9:15 a.m.

¹⁹³ Michel Dubé (President, *Assemblée communautaire fransaskoise*), Evidence, December 6, 2006, 8:35 a.m.

¹⁹⁴ Michelle Rakotonaivo (President, *Fédération des francophones de la Colombie-Britannique*), Evidence, December 4, 2006, 9:25 a.m.

¹⁹⁵ Francis Potié (Director General, *Association de la presse francophone*), Evidence, November 28, 2006, 9:20 a.m.; see also Willie Lirette (President, *Fédération des aînées et aînés francophones du Canada*), Evidence, November 7, 2006, 1:40 p.m.; Mariette Carrier-Fraser (President, *Assemblée de la francophonie de l'Ontario*), Evidence, December 12, 2006, 9:40 a.m.; Daniel Thériault (Director General, *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick*), Evidence, November 7, 2006, 1:10 p.m.

The Committee recommends:

Recommendation 18

That the regular program funding of the Cooperation with the Community Sector subcomponent of the Community Life Component, Development of Official Language Communities Program, be increased by 50% for fiscal year 2007-2008 compared to current levels of financing, and then be increased proportionally with the overall budgets for Canadian Heritage's Official Languages Support Programs, in order to reflect the additional effort required of organizations once projects are in place.

Another source of pressure on community organizations is the increasing complexity of reporting requirements. The Committee strongly advocates any measure that increases the financial accountability of organizations receiving public funds. It has become very clear however that a number of organizations do not have the resources at present to take on this responsibility and that too much of the volunteers' time is spent filling out reports to justify the funding these organization have received.

Second, the process for transferring federal funds to community agencies is very costly because it involves contributions and funding transfers conditional on reimbursement. The provincial government, on the other hand, simply uses an allocation method and conducts an annual audit. The problems we are describing to you may be very practical problems but they make the life of organizations in Francophone minority communities very difficult. These funding agreements are very cumbersome to manage and the same types of complaints have been expressed by many other groups.¹⁹⁶

The Committee does not regard funding for the operating expenses of these organizations as a gift that makes them parasites of the state. On the contrary, the individuals who take on tasks that are a federal responsibility generate inestimable savings.

The federal government is not giving these organizations a gift because the government is compelled to do so by the Act; rather it is a program whose objectives the government believes in and it must therefore ensure that the people responsible for delivering these services are able to do so. When the government chooses to directly provide the services it considers important, it hires public servants, rents offices and provides the infrastructure for the work to get done. When the government provides a contribution for a project, it is because it considers that the community organizations are better able to deliver this program than it could itself. It makes the community organizations responsible for delivering the programs whose objectives it develops.

The federal government now has a legal obligation to foster the vitality of official language minority communities. We consider the funding of community organizations a

¹⁹⁶ Jean-Gilles Pelletier (Director General, *Centre francophone de Toronto*), Evidence, November 9, 2006, 9:25 a.m.

much more effective, economical, structuring and stimulating way to fulfill these obligations than increasing the number of public servants to achieve these same objectives. Community organizations thus become a tool enabling the federal government to more effectively meet its obligations.

In 2005-2006, of the \$341.4 million in funding that Canada Heritage provided under its official languages support programs, \$5.3 million or 1.6% was in the form of grants and the rest was in contributions. The Committee considers the risk of abuse by organizations to be insignificant as compared to the tremendous savings achieved through the work they do in fostering the vitality of official language minority communities. The Committee therefore recommends:

Recommendation 19

That all the funding provided to organizations under the regular program of the Cooperation with the “Community Sector” subcomponent of the “Community Life” component that is not for specific projects be provided in the form of grants.

This does not mean that the management of contribution agreements does not need to be improved. On the contrary, bureaucratic red tape is one of the main irritants interfering with the community organizations’ ability to do their work.¹⁹⁷ It is not a question of reducing the accountability criteria but rather of recognizing that a community organization that relies on volunteers does not have the same resources as an organization that has a number of employees and can assign staff to administrative duties relating to the management of these agreements. Various irritants are cited: the renewal of agreements on an annual basis, which creates uncertainty for multi-year projects and creates an additional workload, and transfers in the form of reimbursement upon presentation of receipts, which requires organizations to keep separate accounts for each project although projects evolve at the same time with resources divided among the projects. These are just two examples that a group of experts is currently considering in reviewing the Treasury Board policy on transfer payments.

¹⁹⁷ Jean-Gilles Pelletier (Director General, *Centre francophone de Toronto*), Evidence, November 9, 2006, 10:10 a.m.

The Committee recommends:

Recommendation 20

That Treasury Board consider the specific characteristics of official language minority communities, including the obligation to take positive measures to foster the development of these communities, and introduce greater administrative flexibility in the development of its policy on transfer payments.

This observation regarding the significant difficulties faced by community organizations applies to all official language minority communities in Canada, whether English-speaking or French-speaking. Matters are especially critical in Ontario, however, where half of Francophones in minority communities live; they are also spread out, so more organizations are needed to effectively represent the various regions:

Canadian Heritage nevertheless has a rather limited budget to support organizations. The number of organizations in Ontario alone is increasing, but the pie is still the same size. To ensure that Francophone organizations and associations receive some funding, the amount allocated to each of the organizations is being reduced so that everyone gets a little. The organizations then have trouble not only living, but surviving.¹⁹⁸

These comments were supported by various representatives of educational institutions and health care facilities who are responsible for significant budgets and complex institutions, but who nevertheless stress the importance of maintaining community health networks:

If the ACFO were not a solid partner, we would not be here. Despite that \$14 million [for health networks], which is great, we would not exist. It is thanks to the ACFO that we have been able to grow. Unfortunately, there is not sufficient awareness of the fact that it is organizations such as this that are involved.¹⁹⁹

It is also very difficult for Anglophone communities outside Montreal, which face the same pressures as other community organizations, but must also fight the perception that Anglophones in Quebec automatically enjoy special status. The fact is that, given the same number of people as Francophone minorities, Anglophone organizations receive only about 10% of total funding under Canadian Heritage's Cooperation with the Community Sector program.

Through Canadian Heritage you're looking at an envelope of about \$33 million for the support of minority language communities. The other reality is that \$30 million of that \$33

¹⁹⁸ Mariette Carrier-Fraser (President, Assemblée de la francophonie de l'Ontario), Evidence, December 12, 2006, 9:40 a.m.

¹⁹⁹ Marc-André Larouche (Director General, Réseau des services de santé en français du Moyen-Nord de l'Ontario), Evidence, November 10, 2006, 10:05 a.m.

million goes to the Francophone organizations outside Quebec and only \$3 million goes to the Anglophone organizations in Quebec. And the numbers are comparable: 950,000 people versus just under 1 million people. We agree the reality is that the needs of those small Franco organizations everywhere in Canada are obviously many times more significant, because we have a lot more in terms of institutions in Quebec. But we don't all live on the Island of Montreal.²⁰⁰

The Committee therefore recommends:

Recommendation 21

That the proportion of total funding for the Cooperation, with the “Community Sector” subcomponent of the “Community Life” component of Canadian Heritage’s Development of Official Language Communities Program, that is allocated to Quebec’s Anglophone community be increased and that priority be given to community organizations outside the Montreal metropolitan area.

The Anglophones of Quebec also have a problem retaining their best and brightest:

There is a sense of demoralization [...] it is the brightest and the best [who have left], the people with the most education.²⁰¹

I hope that, when they [young people] leave, they do so with a desire to return. But at the moment, they leave to go — they are not thinking about coming back. Perhaps if we could get them to think about it, some of them might come back. But they would need to have a future, and jobs.²⁰²

The minority French and English populations in Canada are very similar in size, just short of a million each. The reports I get of the francophone minority outside of Quebec give me some encouragement that the support they are receiving is achieving positive results. I celebrate that. We all celebrate it. However, it is time to examine whether Canada wants to maintain a population of anglophones in Quebec or whether it might be more politically expedient to allow us all to emigrate or die out.²⁰³

The other problem for both Francophones and Anglophones pertains to the fact that the federal government regularly calls upon community organizations to prepare plans and development priorities for the programs it wishes to implement. As we saw with respect to health, the networks in each province and territory were tasked with developing priorities and projects to increase access to primary health care in French. This project was called *Préparer le terrain*. To date though no funding has been confirmed to launch initiatives that the networks identified as priorities at the federal government’s request. Both recently and

²⁰⁰ Robert Donnelly (President, Voice of English-Speaking Québec), Evidence, November 8, 2006, 11:30 a.m.

²⁰¹ Rachel Garber (Executive Director, Townshippers Association), Evidence, November 8, 2006, 9:50 a.m.

²⁰² M. Robert Donnelly (President, Voice of English-Speaking Québec), Evidence, November 8, 2006, 11:40 a.m.

²⁰³ Peter Riordon (Treasurer, Quebec Community Groups Network), Evidence, November 8, 2006, 11:00 a.m.

in the past, community organizations have been asked to come up with regional strategies to foster Francophone immigration, but the funding agreements for immigrant settlement were signed with the provinces without any specific amount being allocated for Francophone communities and without any assurance that the priorities set by the communities would be respected. The communities have now become increasingly sceptical and sometimes even cynical about what the federal government asks them to do.

We make a proposal to Canadian Heritage, and its officers make the decisions. Last year we made some very difficult decisions that were not respect.²⁰⁴

Our communities have not yet renewed their agreement with the Department of Canadian Heritage [...] Any uncertainty could kill the initiative of volunteers and employees, thus leaving our communities in a tenuous situation.

We therefore ask that these agreements be renewed as soon as possible in a manner consistent with the needs of the communities. The communities' priorities must be the priorities set out in those agreements, and the necessary resources to achieve them must be provided there.²⁰⁵

The Committee is of the opinion that the requirement to “take positive measures” entailed in strengthening Part VII of the *Official Languages Act* also includes the obligation to respect the priorities set by the communities themselves insofar as these priorities are compatible with the program criteria. The Committee therefore recommends:

Recommendation 22

That, insofar as it respects the spirit and criteria of the program concerned, Canadian Heritage, under the “Community Life” component of the Development of Official Language Communities Program, commit to respect the priorities set by the organizations representing official language minority communities and specifically include them in these agreements.

4.3. INFRASTRUCTURE

Many examples have illustrated the effectiveness of an active offer of services. An active offer of services highlights unrecognized demand and produces results that exceed expectations. While the simplest kind of active offer is a sign saying “English-French,” or a badge identifying institutions where patients can be served in French, the most elaborate type with the most striking results is a building. This form offers a solid foundation from which community networks can achieve stronger growth. Three kinds of infrastructure have

²⁰⁴ Jean Johnson (President, *Association canadienne-française de l'Alberta*), Evidence, December 5, 2006, 9:45 a.m.

²⁰⁵ Paul d'Entremont (Coordinator, *Réseau santé Nouvelle-Écosse*), Evidence, November 7, 2006, 10:50 a.m.

demonstrated their effectiveness as catalysts for community vitality: community health centres, school and community centres and multi-service centres.

4.3.1. Community Health Centres

In Manitoba, the construction of the Notre-Dame-de-Lourdes Health Centre is one of the greatest successes of the *Réseau santé en français*, and is also the best illustration of the leverage effect of an initial investment by the federal government (see Chapter 2). In Alberta, a health infrastructure project, the Saint-Thomas Health Centre, a residence for Francophone seniors requiring assistance in daily living, will soon open. It has been difficult getting this project going, and a more substantial investment was requested of the federal government. The snags in obtaining funding for this centre illustrate the difficulty reconciling respect for community priorities, the limits of federal jurisdiction and the great variability in conditions that may or may not justify funding in a given case.

In 2003, Alberta's Francophone community was asked to identify a few priorities that the federal government could support. The underlying principle was that, depending on the objectives and the budgets set, projects put forward by communities themselves are more likely to meet the community's needs, to be accepted and to be more successful than priorities set in Ottawa.

Our priority is very simple, and it took the community 10 minutes to say that it was the Saint-Thomas Health Centre. That was three years ago. Since then, senior officials have told us that they had the political will, that it may be eligible for funding, but that they did not want to create any precedents within their program.²⁰⁶

After obtaining funding from the provincial government and other backers, construction began in 2006:

Once the centre opens, which should be in the fall of 2007, over 200 residents and an even larger number of external users will be able to access a wide range of services in French, from health care to training and cultural development, under one roof. For the first time in the province's history, health care specialists will be able to practice their profession in a Francophone environment with French as the language of work. The centre will also be able to provide job placements for interns wishing to work in a Francophone environment.²⁰⁷

Even before the building was completed, places were booking up so quickly that the health authority serving the Edmonton area was forced to recognize the extent of the demand for primary health care services in French. Creating this centre will also have all kinds of repercussions in other areas and on revitalizing the French fact in Alberta.

²⁰⁶ Joël Lavoie (Director General, *Association Canadienne-Française de l'Alberta*), Evidence, December 5, 2006, 9:25 a.m.

²⁰⁷ Denis Collette (Project Coordinator, Saint-Thomas Health Centre), Evidence, December 5, 2006, 10:15 a.m.

In January 2006, an additional \$2.7 million in funding was requested and the provincial government approved it, in view of the strong demand. Of this amount, \$1.2 million had been requested from the Government of Canada. When the Committee stopped in Edmonton in December 2006, the Saint-Thomas Health Centre had still not received a positive reply from the federal government. A few weeks later, however, on January 19, 2007, the Minister for the Francophonie and Official Languages announced a \$750,000 contribution.²⁰⁸

The existence of a fund for infrastructure including construction, which the communities regard as a priority and that is consistent with the Government of Canada's program objectives, would have greatly simplified discussions on the federal government's involvement in this project, which marks a turning point in the development of Alberta's Francophone community and could very well snowball in other parts of the province.

4.3.2. School and Community Centres

A school and community centre is a building that serves as a hub for a wide range of community needs: child care centre, school, gymnasium accessible to the community, performance hall, office space for community organizations. Professor Rodrigue Landry summarizes the benefits of the kind of cooperation involved in establishing a school and community centre:

Education is a provincial jurisdiction. If the provincial government says that it has a duty to attend to the school component and the federal government addresses the community component, we get a good mix, with a great community school centre as a result. That centre would offer community

activities enabling all generations to meet in the context of all kinds of activities. For young people, there'd be a school. We could even add a day care centre to it.

With this kind of institution, you provide what the community is lacking. This is all the more important in the major urban centres, where it's very hard to find a school near home.

This is a good example of cooperation.²⁰⁹

The effects of uncovering unrecognized demand have been apparent wherever these centres have been built. The centre in Prince Edward Island is a good example:

²⁰⁸ See _____ press _____ release _____ at:
http://www.pch.gc.ca/newsroom/index_e.cfm?fuseaction=displayDocument&DocIDCd=CR061368

²⁰⁹ Rodrigue Landry (Director, Canadian Institute for Research on Linguistic Minorities), Evidence, June 6, 2006, t 10:20 a.m.

In 2000, the Summerside elementary school had space in our offices. There were four students in Grade 1. That's all. In 2006, we had a great school centre that met a lot of the community's needs. We think it's a model for all other regions. We had four students in 2000, and now we have 65 to 70. At the preschool centre day care for children 22 months to six years of age, there are more than 50 students.

In addition, another school, Carrefour de l'Isle-Saint-Jean in Charlottetown, was built in 1991. The building was constructed to accommodate 150 students. In the first years, there were between 50 and 75 students; now there are more than 250. They have a nice centre, but they've exceeded the school's capacity in 15 years.²¹⁰

The federal government's role is essentially to fund community spaces and those used for preschool child care, since preschool child care does not fall under the responsibility of the French-language school boards. With the school and community centre model, a day care centre and a French-language school can be located together, without requiring separate buildings. In some regions, there are still communities whose schools are in portables, which cannot accommodate a gymnasium or a small laboratory.²¹¹

4.3.3. Multi-Service Centres

Multi-service centres are based on the single-window concept. They make it possible to offer Francophones in a region all the services they need on a regular basis, and ideally includes the various orders of government under one roof, as is the case with the very successful centre in Winnipeg. Such centres can be in addition to a school and community centre or a medical clinic, such as at the *Centre francophone de Toronto*, or they can be separate, while also including a community component. It is this type of centre that the Francophone community of Saskatchewan is especially interested in, since the community is spread out, making it difficult to offer services in one location.²¹²

4.3.4. Other Options

An infrastructure fund could also support the development of post-secondary education, such as the Centre for Excellence that Boreal College, Glendon College and the new School of Public Affairs would like to develop in Southern Ontario.²¹³ The Cornwall

²¹⁰ Lizanne Thorne (Director General, *Société Saint-Thomas-d'Aquin*), Evidence, November 7, 2006 at 9:30 a.m.

²¹¹ In Alberta, for instance, see testimony of Josée Devaney (school trustee, *Autorité régionale francophone du Centre-Nord no. 2*), Evidence, December 5, 2006, t 11:25 a.m.

²¹² See testimony of Michel Dubé (President, *Assemblée communautaire fransaskoise*), Evidence, December 6, 2006, t 8:35 a.m.

²¹³ See testimony of Louise Lewin (Assistant Director, Glendon College, York University), Evidence, November 9, 2006, t 10:55 a.m.

area is also in great need of a Francophone cultural centre, which could benefit from an infrastructure fund.²¹⁴

The Anglophones of Quebec, especially communities outside Montreal, could also benefit from an infrastructure fund, like the library planned in the Eastern Townships, which would preserve this community's heritage and also serve as a community centre, a multi-service centre and a meeting point fostering community vitality.²¹⁵

An infrastructure fund could also help fund technology infrastructure linking various communities, especially in provinces where minority communities are spread out.²¹⁶

Since official language minority communities have significant catching up to do in order to approach services of equal quality to what the majority receives, the Committee recommends:

Recommendation 23

That the Government of Canada establish an infrastructure fund in order to upgrade services that foster the vitality of francophone language minority communities, including early childhood services.

4.4. LINGUISTIC CLAUSES IN FEDERAL TRANSFERS

In areas under provincial jurisdiction, such as education and health, or of shared jurisdiction, such as immigration, the federal government must give provincial governments sufficient leeway to perform their roles. Yet the statutory requirement that the federal government foster the vitality of official language minority communities should also be reflected by a firm commitment in the form of transfer payments to the provinces. Various witnesses stated that such a commitment would have a profound impact on community vitality and would in a way intensify negotiations between the communities and the provincial governments, which are responsible for the services with the greatest impact on vitality.²¹⁷

²¹⁴ Francine Brisebois (*Centre culturel de Cornwall, Stormont, Dundas et Glengarry*), Evidence, December 12, 2006, 10:30 a.m.

²¹⁵ See the description of the project by Jonathan Rittenhouse (Vice-Principal, Bishop's University), Evidence, November 8, 2006, 10:20 a.m.

²¹⁶ See comments by Denis Ferré (Education Director, *Division scolaire francophone numéro 310, Conseil scolaire fransaskois*), Evidence, December 6, 2006, 8:55 a.m.

²¹⁷ See comments by Jean Johnson (President, *Association canadienne-française de l'Alberta*), Evidence, December 5, 2006, 8:15 a.m.; also Denis Collette (Project Coordinator, Saint-Thomas Health Centre), Evidence, December 5, 2006, 10:55 a.m.; Nicole Rauzon-Wright (President, *Réseau franco-santé du Sud de l'Ontario*), Evidence, November 9, 2006, 9:55 a.m.

The Committee therefore recommends:

Recommendation 24

That all federal transfer payments to the provinces or territories for a sector under provincial jurisdiction or shared jurisdiction include a clause allocating separate funding in order to work towards equality of services for francophone language minority communities.

Such a clause would also dispel persistent doubts about how federal transfer payments, especially for education, are spent by the provinces and in turn by school boards.²¹⁸ With respect to immigration, such a clause would also direct funding to organizations specifically responsible for the reception and settlement of Francophone immigrants.

We must bear in mind the special status of the three territories which do not have the same areas of jurisdiction under the Constitution, even though negotiations are conducted with them in the same way as they are with the provinces. The Committee is of the opinion that the federal government's greater role in managing the territories should facilitate the application of linguistic policies since the territories cannot offer the same kind of resistance relating to federal and provincial jurisdictions. Yet witnesses indicated that services in French in the territories were very poor and would benefit from greater attention by the federal government to its linguistic obligations to Francophones in the territories. Once again, a productive dialogue appears to be developing in health, while there is stagnation in other areas. The Committee therefore recommends:

Recommendation 25

That the Government of Canada, together with the territorial governments and the Francophone communities of the North, develop a strategy for Francophones in the territories to ensure that satisfactory services are available for all matters under federal jurisdiction, and negotiate specific clauses for Francophones in areas where responsibilities are transferred to the territorial governments.

²¹⁸ See comments by Monika Ferenczy (President, Canadian Parents for French (Ontario)), Evidence, November 9, 2006, at 11:45 a.m.

4.5. BUDGET CUTS IN 2006

4.5.1. Court Challenges Program

All the organizations we met were unanimously and profoundly opposed to Government of Canada's plan to cancel the Court Challenges Program.²¹⁹ We will simply reiterate the main reasons for this outcry:

The communities' use of the CCP forced provincial governments to comply with section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* as it allowed them to obtain school governance rights and to keep the Montfort Hospital in Ottawa open, decisions that have become the most striking symbols of the progress made regarding the vitality of official language communities. The communities firmly believe that they would not have been able to obtain a large number of their institutions without this program. The challenges also led to changes to the *Canada Health Act* and the responsibilities of some municipalities, and influenced electoral boundaries.

The Accountability Framework of the *Action Plan for Official Languages* imposes the requirement to "consult affected publics as required, especially representatives of official language minority communities, in connection with the development or implementation of policies or programs."²²⁰ This part of the Plan stems from subsection 43 (2) of the Official

²¹⁹ The following list is just a sample of the most representative calls for the reinstatement of the Court Challenges Program: Marielle Beaulieu (Executive Director, *Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada*), Evidence, December 12, 2006, 8:25 a.m. and passim; Mariette Carrier-Fraser (President, *Assemblée de la francophonie de l'Ontario*), Evidence, December 12, 2006, 10:15 a.m.; Louise Aucoin (President, *Fédération des associations de juristes d'expression française de common law*), Evidence, December 6, 2006, 7:25 p.m.; Nicole Robert (Director, *Réseau des services de santé en français de l'Est de l'Ontario*), Evidence, October 19, 2006, 9:55 a.m.; Denis Ferré (Education Director, *Division scolaire francophone numéro 310, Conseil scolaire fransaskois*), Evidence at December 6, 2006, 8:55 a.m.; Michel Dubé (President, *Assemblée communautaire fransaskoise*), Evidence, December 6, 2006, 9:45 a.m.; Wilfrid Denis (sociology professor, *Collège St-Thomas More, Université de la Saskatchewan*), Evidence, December 6, 2006, 9:45 a.m.; Jean Johnson (President, *Association canadienne-française de l'Alberta*), Evidence, December 5, 2006, 9:35 a.m.; Luketa M'Pindou (Coordinator, *Alliance Jeunesse-Famille de l'Alberta Society*), Evidence, December 5, 2006, 10:20 a.m.; Donald Michaud (Director General, *Réseau santé albertain*), Evidence, December 5, 2006, 9:35 a.m.; Daniel Thériault (Director General, *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick*), Evidence, November 7, 2006, 1:45 p.m.; Marie Bourgeois (Director General, *Société Maison de la francophonie de Vancouver*), Evidence, December 4, 2006, 9:15 a.m.; Jean Watters (Director General, *Conseil scolaire francophone de Colombie-Britannique*), Evidence, December 4, 2006, 8:55 a.m.; David Laliberté (President, *Centre francophone de Toronto*), Evidence, November 9, 2006, 9:20 a.m.; Achille Maillet (First Vice-President, *Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick*), Evidence, November 7, 2006, 1:50 p.m.; Jean-Luc Bélanger (as an individual), Evidence, November 7, 2006, 1:55 p.m.; Josée Nadeau (Director, *Association francophone des parents du Nouveau-Brunswick*), Evidence, November 7, 2006, 1:45 p.m.; Josée Dalton (Coordinator, *Réseau de développement économique et d'employabilité de Terre-Neuve-et-Labrador*), Evidence, November 6, 2006, 11:15 a.m.; Lizanne Thorne (Director General, *Société Saint-Thomas-d'Aquin*), Evidence, November 7, 2006, 9:25 a.m.; Paul d'Entremont (Coordinator, *Réseau santé Nouvelle-Écosse*), Evidence, November 7, 2006, 10:55 a.m.; Louis-Philippe Gauthier (President, *Conseil économique du Nouveau-Brunswick*, as an individual), Evidence, November 7, 2006, 1:25 p.m.; Josée Devaney (school trustee, *Autorité régionale francophone du Centre-Nord no. 2*), Evidence, December 5, 2006, 10:50 a.m.

²²⁰ The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality. *Action Plan for Official Languages*, Accountability Framework, art. 17, p. 70.

Languages Act, which requires Canadian Heritage to “take such measures as that Minister considers appropriate to ensure public consultation in the development of policies and review of programs relating to the advancement and the equality of status and use of English and French in Canadian society.” The communities maintain that they were not consulted before the Court Challenges Program was cancelled.

There are currently no alternatives to this program, since the Commissioner of Official Languages derives her authority from a federal statute and not the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, just as the Canadian Human Rights Commission has authority over matters under federal jurisdiction only. The provincial jurisdiction over education would thus preclude the Commissioner from having jurisdiction over provincial decisions relating to education and health.

The fact that exercising the rights granted under section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* depends on sufficient numbers²²¹ could create an additional burden since it would then be a collective right, which would mean that the very existence of the holder of this right would have to be demonstrated, unlike equality rights, which are the rights of individuals.

The Committee recognizes that such a program can create fundamental problems since it appears to introduce inequality in access to justice for some individuals or groups. There might however be a distinction to be made between the defence of equality rights funded by the CCP and the defence of linguistic rights, which are in part collective. It is also clear that access to justice for groups and not for individuals is at the heart of this complex debate. It could be helpful to explore what recourse is available for other kinds of collective rights, for instance by examining the type of funding provided for recourse by the First Nations where collective rights are involved, or whether a similar program could be based on the “Fonds d’aide aux recours collectives” program in Quebec, which provides funding to non-profit organizations for legal action on behalf of individuals with the same problem.

The Committee therefore recommends:

Recommendation 26

That the Government of Canada reinstate the Court Challenges Program or create another program in order to meet objectives in the same way.

²²¹ Subsection 23 (3) reads as follows: “The right of citizens of Canada under subsections (1) and (2) to have their children receive primary and secondary school instruction in the language of the English or French linguistic minority population of a province (a) applies wherever in the province the number of children of citizens who have such a right is sufficient to warrant the provision to them out of public funds of minority language instruction; and (b) includes, where the number of those children so warrants, the right to have them receive that instruction in minority language educational facilities provided out of public funds.”

4.5.2. Literacy Program

The other cut that was strenuously opposed was the one to Human Resources and Skills Development's Adult Learning, Literacy and Essential Skills Program. The program was not specifically designed for minority communities, but the cuts could have a greater impact on these communities given the lower literacy rate among Francophones in Canada in general and in Francophone minority communities in particular. Fifty-six percent of Canadians, whose first language is French, do have the desired level of literacy, and this figure reaches the worrisome level of 66% in New Brunswick, 40% of whom are under the age of 40.²²² For Anglophones in Quebec, this figure is 43%, compared to 39% for Anglophones in all the other provinces.

The chief concern is that the *Action Plan for Official Languages* allocated \$7.4 million for early childhood literacy programs, which is one of the Plan's components that produced meaningful results, as highlighted in the 2005-2006 Annual Report by the Commissioner of Official Languages.

Recalling that the Minister for the Francophonie and Official Languages informed this Committee with respect to the *Action Plan for Official Languages* that: "As a government, we have no intention of ever providing less than what the communities have obtained in this area,"²²³ the Committee recommends:

Recommendation 27

That the Government of Canada maintain its commitments in the Action Plan as to funding for early childhood literacy initiatives.

Following Canada's contribution to the International Adult Literacy and Skills Survey, it was surprising that a majority of individuals that Statistics Canada considered Francophone chose to respond to the survey in English, even though they had the choice to respond in French:

One might have expected, given that the people were Francophone, that they would have answered the questions in French, but some of them felt more at ease in English. Some told us that they thought they had to choose English because the call had come from the federal government, because that was the language of work. These people live in a minority community. So we are talking about vitality. If there had been more

²²² Jean-Pierre Corbeil, Statistics Canada, "Study: Literacy and the Official Language Minorities 2003," *The Daily*, December 19, 2006, pp. 6-8.

²²³ The Honourable Josée Verner, Minister for the Francophonie and Official Languages, Evidence, June 8, 2006, 9:35 a.m.

confidence in French and more vitality, people would have answered in French. We think that it is a clear sign of the challenge that awaits us.²²⁴

Aside from families where the parents have limited knowledge of French and that want to encourage their children to learn French, the other clients of these programs who might suffer the most are seniors, for whom the *Action Plan for Official Languages* did not contain any specific measures.

If seniors do not have access to appropriate programs in every area, how can they be expected to read prescriptions or even properly complete the forms they need to fill in to receive the Guaranteed Income Supplement? The government noted that over 200,000 Canadians were not receiving the supplement because they did not know they were entitled to it. Information about it had not reached seniors. And because seniors do not necessarily read well or perhaps have trouble reading, we used this program [literacy]. By making it impossible for them to complete such tasks, which are so familiar to us, are we not jeopardizing the independence and health of Francophone seniors in Canada?²²⁵

The low literacy rate of Francophones outside Quebec also has a historical dimension:

In Northern Ontario, there is a tradition: people live off the land, or from mining or forestry. In the past, they didn't necessarily need training. But the market has changed radically; it's a bit like the fisheries in Eastern Canada. The people we call Ontario's first generation are not a first generation of new Canadians; they are the first generation not to have access to a post-secondary education. The rate in Northern Ontario is among the highest. We just cannot continue like this. If our youth are unable to write their own name or prepare their own resume, try and imagine what their chances of survival are, either in the trades or any other type of employment. It's an impossible situation.²²⁶

Francophone minority communities are therefore at a significant disadvantage when it comes to the growth of technology and the knowledge-based economy. This affects rural communities more than others, especially those in New Brunswick:

How are we in New Brunswick, given the realities of our Francophone communities with respect to the labour force, going to be able to cope with needs for ultra-qualified workers in context of globalization, and given our high illiteracy rate? You mentioned a key project, one that would have a direct impact on Canada's economy and on Canada's positioning from a global standpoint.²²⁷

²²⁴ Gaétan Cousineau (Director General, *Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français*), Evidence, December 12, 2006 at 8:30 a.m.; see also comments by Louis-Philippe Gauthier (President, *Conseil économique du Nouveau-Brunswick*, as an individual), Evidence, November 7, 2006, 1:25 p.m.

²²⁵ Willie Lirette (President, *Fédération des aînées et aînés francophones du Canada*), Evidence, November 7, 2006, 1:30 p.m.

²²⁶ Denis Hubert (President Collège Boréal), Evidence, November 10, 2006, 10:20 a.m.

²²⁷ Louis-Philippe Gauthier (President, *Conseil économique du Nouveau-Brunswick*, as an individual), Evidence, November 7, 2006, 2:20 p.m.

Considering once again that the Government of Canada has an obligation to foster the vitality of official language minority communities, the Committee recommends:

Recommendation 28

That the federal government establish a literacy program, in partnership with the provinces, territories and communities in order to offer Francophone communities outside Quebec and the Anglophone community of Quebec better opportunities to contribute to Canada's knowledge-based economy.

4.6. PROMOTION OF FRENCH

The Constitution of Canada has guaranteed the equality of French and English in the parliamentary institutions of Canada and Quebec since 1867, of Manitoba since 1870 (abolished, then re-established in 1979), and of New Brunswick since 1993. Since 1969, the *Official Languages Act* has guaranteed that same equality in federal services to and communications with the public in institutions of the Government of Canada in regions designated bilingual, where numbers warrant, and in regions designated bilingual for the purposes of work in the institutions of the Government of Canada. Since 1988, the *Official Languages Act* has committed the federal government to enhancing the vitality of the language minorities and supporting their development, and to promoting full recognition and use of French and English within Canadian society. In 2005, that commitment became an obligation to take positive measures.

The principle underlying the Constitution, and the *Official Languages Act* of 1969, was formal symmetry between the two languages. The addition of Part VII of the Act in 1988, by announcing a commitment to enhance the vitality of the linguistic minorities and promote full recognition and use of the two languages, introduced a principle that requires asymmetrical action in favour of French. The reason is quite simple: English, as the international language of communication around the world and the first language of virtually all North American, exerts a pull on Canada's 7 million Francophones incomparably more powerful than any pull that French could exert on Canada's Anglophones. In other words, the effort needed to maintain that formal equality will have to be greater in the case of French and minority Francophones than of English and minority Anglophones.

That in no way diminishes the problems that Quebec's Anglophone communities face, particularly those outside the Montreal area, whose efforts to maintain their vitality have met with mixed success. On the contrary, the advantages that these communities benefited from in the past, as well as the relatively enviable situation of Anglophones in Montreal compared to Francophones outside Quebec, masks the decline of the communities in the rest of the province, and means that their claims are met with less sympathy than perhaps they should be. Unlike the Francophone minority communities, which are beginning to believe that it may be possible to consolidate their gains, the

Anglophones of Quebec are grappling with an inability to act that does not even allow them to view the future with optimism. An admittedly fragile, yet real, balance seems to have been reached in the acceptance of the need for Quebec to adopt legislative measures that can in part counter English's gravitational pull. It must be recognized however that this balance was achieved at the price of tools important to the vitality of the Anglophone communities, in particular their inability nowadays to accept Anglophone immigrants into their school system. We have no intention of questioning the inestimable value of that linguistic balance; we are simply recognizing that the loss of certain tools to ensure their vitality might produce a sense of resignation among some of those concerned about the vitality of that community.

Moreover, their under-representation in the federal public service in Quebec is seen as a sign of the lack of attention paid to this community in the federal policy framework on official languages. This objection is also the only one involving Part VI of the *Official Languages Act* (equal opportunities in the public service), since Francophones have an advantage pursuant to this Part of the Act.

But we have to face facts and state clearly that promoting linguistic duality essentially means promoting French, both outside Quebec and in Quebec even for Anglophones, which at the same time means accepting the fact that the Francophone minority communities are eminently more fragile than the Anglophone communities as a rule.

In the section on education, we saw that the effort to promote French had to begin with the parents who have the option of sending their child to a French-language school. Such an awareness-raising campaign, if successful, would be likely to have a long-term effect on the vitality of the communities, and this effort to raise awareness should be a priority.

In conjunction with that awareness-raising, it became evident during the Committee's cross-Canada tour that recognition of French was more often than not connected with multiculturalism policies that accord French no special place. The members of the Committee were pleased to note that acceptance of French among Anglophones has made noteworthy progress. However, this acceptance seems to be based on a principle of openness to cultural diversity that threatens to dilute the privileged place that French should be accorded as an official language. In other words, French outside of Quebec and New Brunswick should not be considered one language among all the rest. Francophones are not a cultural community. Along with the First Nations and Anglophones, they are a founding people who define the Canadian identity as a whole, from one end of the country to the other.

The comments that the Minister for la Francophonie and Official Languages made during her appearance before the Committee strike a similar chord:

There is a consensus with respect to official languages: Canada's linguistic duality represents an essential component of Canadian identity and an extraordinary richness for all society.²²⁸

Professor Wilfrid Denis of the University of Saskatchewan neatly summed up the Committee's thinking:

We need to find a way to ensure that French is not only an official language, but also a national language. In order to do this, communities and the federal government need to make a concerted effort to increase the visibility of the French language across Canada, particularly in regions where this language is weaker.²²⁹

We were given examples of this tendency to consider Francophones a cultural community or ethnic group in several provinces, but it was surprising to see so many instances in Ontario:

New immigrants in Ontario tend to settle in certain areas. For instance, Chinese immigrants will move to places where there are a lot of Chinese already, and as a result they can say that they represent 10% or 13% of the population. Consequently, regional organizations or public health organizations will translate their documents in Chinese or in Italian, but not in French.²³⁰

Before the addition of Part VII in 1988, the role of the federal public service was essentially to be able to offer service in French where it was obliged to do so. In other words, the public service was in the passive position of reacting with annoyance to a real or potential demand. The objective of the amendment of the Act in 2005, and the obligation to take positive measures, should be to transform the public service into an agent for the promotion of French, and at the same time to revive the mandate of the Office of the Commissioner of Official Languages to promote linguistic duality.²³¹

Echoing the statement of the Minister for la Francophonie and Official Languages that "the government's support of linguistic duality, as a foundation of Canadian society, remains unequivocal,"²³² the Committee recommends:

²²⁸ The Honourable Josée Verner, Minister for la Francophonie and Official Languages, Evidence, June 8, 2006 at 9:15 a.m.; see also similar comments by Dyane Adam, Commissioner of Official Languages, Evidence, June 6, 2006, 10:15 a.m.

²²⁹ Wilfrid Denis (Professor of Sociology, St. Thomas More College, University of Saskatchewan), Evidence, December 6, 2006 at 9:10 a.m.; see also the remarks of Marc Arnal (Dean, St-Jean Campus, University of Alberta), Evidence December 5, 2006 at 8:25 a.m.; and Denis Ferré (Director of Education, *Division scolaire francophone no. 310, Conseil scolaire fransaskois*), Evidence, December 6, 2006, 10:20 a.m.

²³⁰ Nicole Rauzon-Wright (President, *Réseau franco-santé du Sud de l'Ontario*), Evidence, November 9, 2006 at 9:40 a.m.; see also the anecdote told by Marcelle Jomphe-LeClaire (*Fédération des aînés et des retraités francophones de l'Ontario*), Evidence, November 9, 2006, t 9:30 a.m.

²³¹ Marc Arnal (Dean, St. Jean Campus, University of Alberta), Evidence, December 5, 2006, 8:45 a.m.

²³² The Honourable Josée Verner, Minister for la Francophonie and Official Languages, Evidence, June 8, 2006, 9:15 a.m.

Recommendation 29

That the Government of Canada, with the support of the regional offices of the Office of the Commissioner of Official Languages, launch a campaign directed at Anglophones to promote French as a national language in support of the efforts made through the federal-provincial-territorial agreements for French as a second language instruction.

4.7. MEDIA

The *Action Plan for Official Languages* does not make reference to the media. Yet the community media play an important role in supporting the vitality of official language minority communities. They are a catalyst, a beneficiary and an indicator of that vitality. Their contribution to community life is not fully recognized by the federal government, which should use them more to fulfill its own commitment to community vitality.

For instance, community newspapers subsidize cultural events and support community involvement in educational institutions, and this commitment by the media, rather than being a cooperative effort with the federal government as part of its obligation to support community development, is in response to the federal government's lack of involvement. The media finds itself supporting the federal government's mandate and, in some cases, doing the work in its place.

A subscription costs \$42. We charge the Collège Boréal \$12. Therefore, the college receives a \$30 subsidy per subscription [...] The same holds true for the Théâtre du Nouvel-Ontario, which buys \$6,000 worth of advertising per year, but pays us only about \$600. We provide the balance for free. Thanks to us, community organizations are able to survive up to a certain point. However, if we cannot bring on board young people today who often only read this newspaper, which is their only source of French at home.²³³

The same community cooperation exists in Manitoba:

We have an agreement with the Division scolaire franco-manitobaine. Every week, we offer two pages of content on students' activities in the schools. We call that the 'Dans nos écoles' pages. That automatically enables all the families that have children in a French school to subscribe. That's been in place in our paper for four or five years.

The paper is also investing a great deal in this project. Our agreement with the Division scolaire franco-manitobaine doesn't come close to covering costs, and we're very much aware of that.

We also have the *Journal des jeunes*, a monthly publication inserted in the paper that's intended for young people and provides news written in a way that young people can read. The *Journal des jeunes* has subscribers. It's distributed by mail outside the

²³³ Réjean Grenier (Publisher and Editorial Writer, *Journal Le Voyageur*), Evidence, November 28, 2006, 10:30 a.m.

province, and we have customers scattered across Canada: teachers subscribe to it and use it as a basis for their teaching.²³⁴

The Anglophone community media outside Montréal are also very involved in community development; take the Québec City region:

There are 15,000 anglophones living in a region with a population of 700,000. We have a weekly anglophone newspaper called The Quebec Chronicle-Telegraph, which is very helpful to the community [...] We organize special evening activities. We organized one last week at which 12 newcomers came to talk about their experience in Quebec City [...] They think our efforts to preserve institutions are important [...] It takes an effort, but it also takes money, because we need time and people to get this work done.²³⁵

The same holds true for community radio:

A number of our community radio stations are located in community centres or schools. For example, a new radio station has just opened in Saint-Jean. The station is located in the school. The studios are on the inside, an antenna on the outside. It is the same at the community centre in Fredericton [...] Our community radio stations in New Brunswick [...] have reached an agreement with the schools in order to create radio stations for students in the schools. In our opinion, this is a solid foundation for recruiting future volunteers for community radio.²³⁶

The Committee members want to highlight the commitment of the community media to fulfilling what is, after all, the federal government's obligation. This shows that the media are very well placed to act as the Canadian government's agent. In return, this contribution should be recognized and supported financially, because this contribution, in whatever amount, will produce substantial savings compared with what it would have cost the federal government to do similar work with its own resources.

The presence of dynamic and innovative media is a necessary condition for the vitality of official language minority communities, as the Director of the Manitoba newspaper *La Liberté* put it:

I believe that if there weren't any communications in French, the community wouldn't see itself reflected anywhere. The majority media don't cover matters of interest to Francophones or what they do. If you read the Winnipeg Free Press, if you look at the English-language television networks or if you listen to English-language radio, you won't hear about the people from Saint-Pierre-Jolys or Notre-Dame-de-Lourdes.

As a result, we heard about the official opening of the Notre-Dame-de-Lourdes health centre one week before the first sod was turned, and we've been monitoring this file for a long time. People won't find that in other newspapers. The community media obviously

²³⁴ Sylviane Lanthier (Director and Editor in Chief, *La Liberté*), Evidence, December 6, 2006, 8:15 p.m.

²³⁵ Robert Donnelly (President, Voice of English-Speaking Québec), Evidence, November 8, 2006, 11:30 a.m.

²³⁶ Roger Ouellette (President, *Alliance des radios communautaires du Canada*), Evidence, June 20, 2006, 10:20 a.m.

play an essential role. People see themselves reflected back home and don't see themselves elsewhere.²³⁷

Many think that community radio is of secondary importance to Radio-Canada's involvement in the Francophone minority communities. The Committee recognizes that Radio-Canada does not do enough to promote the vitality of Francophone minority communities. That said, the national broadcaster's objective and scope are very different from those of community radio, as Steven Watt, from the Newfoundland and Labrador newspaper *Le Gaboteur*, so aptly put it:

Le Gaboteur newspaper [...] is the only French-language newspaper — and almost the only francophone media channel — in Newfoundland and Labrador. Of course, there is a Radio-Canada radio and television journalist here, in St. Johns, but Radio-Canada tends to produce more news stories about what is happening in Newfoundland for the rest of Canada. For our part, we provide Newfoundlanders with true coverage of activities here in Newfoundland.²³⁸

Because of the importance of its national mandate, the support for community development that Radio-Canada can provide will be limited by its obligation to serve a larger audience. The federal government's efforts to support community vitality will therefore of course include Radio-Canada, given its regional penetration, but it will also have to rely on the proximity and local roots of community media, which is an excellent way for the federal government to reach out to Francophone communities directly.

The review of the management framework following the lifting of the moratorium on advertising created major administrative hurdles that disadvantage community media, given that campaigns must be prepared several months in advance.²³⁹ Most of the media representatives that the Committee met felt that advertising was the best way to fulfill any mandate that the Government of Canada might give the community media. The reason is that community media are not necessarily non-profit organizations, which would limit their ability to obtain grants or contributions.²⁴⁰ The members of the Committee are certainly sympathetic to that difficulty, but they also feel that if, as was often mentioned, a media outlet's minority status makes it impossible to access a sufficiently large local advertising market to ensure its development, then running a for-profit undertaking might not seem the wisest choice, and it is not up to the government to correct that choice.

Moreover, the dispersion of their clientele forces the print media to use mail subscriptions and the radio stations to multiply the number of small transmitters. The

²³⁷ Sylviane Lanthier (Director and Editor in Chief, *La Liberté*), Evidence, December 6, 2006 at 7:40 p.m.; see also Francis Potié (Director General, *Association de la presse francophone*), Evidence, November 28, 2006, 9:15 a.m.

²³⁸ Steven Watt (Editor and Director General, *Le Gaboteur*), Evidence, November 6, 2006, 9:55 a.m.

²³⁹ See the comments of Étienne Alary (Director, *Le Franco d'Edmonton*), Evidence, December 5, 2006 at 11:15 a.m.; also Roger Ouellette (President, *Alliance des radios communautaires du Canada*), Evidence, June 20, 2006, 9:00 a.m.

²⁴⁰ Francis Potié (Director General, *Association de la presse francophone*), Evidence, November 28, 2006, 9:15 a.m.

development of Internet media may prove promising, but for the moment it seems that these media are effective primarily in support of other media, following the logic of convergence, and not as main sources. In the case of radio stations, and if the community deems it a priority, access to the infrastructure fund that the Committee is recommending be created could prove one option. In the case of the print media, it is necessary to maintain the Publications Assistance Program, which subsidizes postal fees for newspapers and periodicals, and which was previously funded on a 75/25% basis by Canadian Heritage and Canada Post:

La Liberté is a paper with a provincial mandate; it has circulation of 6,000 copies. Half of our readers are in Winnipeg, and the other half are scattered across Manitoba. For us, Canada Post is the only possible way to distribute the paper.²⁴¹

Canada Post has announced it is withdrawing from the Program, thus threatening the survival of a large number of community newspapers.²⁴²

Since the communications sector was not included in the *Action Plan for Official Languages*, and considering how much the Plan itself could have benefited from a considerably more sustained media campaign, the role of the community media could prove essential to raising awareness of and promoting a second phase of the Action Plan.

The Committee recommends that:

Recommendation 30

The Government of Canada ensure that publications primarily serving the official language minority communities do not suffer financially from Canada Post's decision to withdraw its contribution to the Publications Assistance Program and that Canadian Heritage confirm that it is maintaining the program beyond 2008.

The Committee also recommends that:

Recommendation 31

The presence of community media be considered an important element of support to the vitality of the official language minority communities, and that the Government of Canada make these media major partners

²⁴¹ Sylviane Lanthier (Director and Editor in Chief, *La Liberté*), Evidence, December 6, 2006, 8:10 p.m.

²⁴² Francis Potié (Director General, *Association de la presse francophone*), Evidence, November 28, 2006, 9:20 a.m.; see also the comments of Sylviane Lanthier (Director and Editor in Chief, *La Liberté*), Evidence, December 6, 2006, 8:10 p.m.; Daniel Boucher (President and Executive Director, *Société franco-manitobaine*), Evidence, December 6, 2006, 8:45 p.m.; Étienne Alary (Director, *Le Franco d'Edmonton*), Evidence, December 5, 2006, 11:15 a.m.

in its efforts to fulfill its mandate to promote linguistic duality and support community development.

4.8. ARTS AND CULTURE

The field of arts and culture was, with media, the other glaring absence in the *Action Plan for Official Languages*, even though it is unquestionably an essential element in community vitality. It is also an element in the development plan of many of the communities that the Committee visited, in Newfoundland and Labrador, for instance:

Although culture has always been a prior[it]y in our development plans or in our annual programs, we have not always had full-time human and financial resources assigned to this file in particular. Culture, since this was my file before becoming the interim director general, was done through financial administration and this part of the infamous sentence 'performs other duties at the request of management.

Phase I of the cultural position project sponsored by the Fédération culturelle canadienne française made us realize that we have a relatively diverse and vibrant cultural and artistic life. We have musicians, story tellers, painters, writers, poets, gallery curators, as well as guardians of our history and heritage. We want to give them a voice, we want to give them tools and, in particular, we want to promote them.²⁴³

The development of a dynamic cultural and artistic environment is directly linked to the vitality of the community networks on which this report places a great deal of emphasis. This is a two-fold challenge for the communities, as the Director General of the Centre culturel francophone de Vancouver explained:

We have to find the necessary funding to sponsor the arts, and at the same time we have to find niches in order to promote and distribute them. There, too, funding sources are always inadequate. I don't think it's a lack of will or poor public reception, because the comments and our interactions with the Anglophone majority are always or nearly always positive. We're taking advantage of a climate of openness here, in British Columbia. I don't exactly know all the statistics, but I think that most people in British Columbia come from elsewhere. This is a land of immigration, and that creates a favourable prejudice toward other cultures.²⁴⁴

Cultural initiatives depend in large part on the community resources available, because very few things can be organized on a strictly commercial basis. The people in place thus struggle to keep a few cultural projects going. The growth of other activities puts more and more demands on these same people, while the funding for community organizations has not kept up with growth. Given this, until there is a significant reinvestment in support for community organizations, it is almost utopian to envisage a

²⁴³ Cyrilda Poirier (Interim Director General, *La Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador*), Evidence, November 6, 2006, 9:45 a.m.

²⁴⁴ Alexandre Houle (Interim Executive and Artistic Director, *Centre culturel francophone de Vancouver*), Evidence, December 4, 2006, 11:05 a.m.

structured plan to support cultural initiatives. The situation in Prince Edward Island is typical:

Since our communities are growing exponentially, demands are becoming greater and greater. We now have community school centres in certain regions, which add to the challenge of managing those bodies.

We don't have the necessary critical mass, like in other provinces, for cultural development to become self-sufficient. Our clientele isn't large enough to pay the inherent expenses of high-quality entertainment or trainers [...] To really contribute to the development of our communities, you have to learn the language, of course, but you also have to adopt the culture. In that respect, we have an enormous lack of human and financial resources to achieve our goals and meet the needs of our clientele.²⁴⁵

The *Fédération culturelle canadienne-française* has suggested a number of interesting potential solutions, including the creation of an official languages in culture program complete with a strategic fund, and the integration of an “arts and culture” component into the second phase of the Action Plan.²⁴⁶

The Committee recommends:

Recommendation 32

That the arts and culture be considered essential elements for the vitality of the official language minority communities, that this be reflected in the follow-ups to the *Action Plan for Official Languages*, and that Canadian Heritage add adequate funding for arts and culture projects and the corresponding infrastructures in the “Community Life” component of its official languages support programs.

²⁴⁵ Lizanne Thorne (Director General, *Société Saint-Thomas-d'Aquin*), Evidence, November 7, 2006, 9:35 a.m.

²⁴⁶ Pierre Bourbeau (Director General, *Fédération culturelle canadienne-française*), Evidence, December 12, 2006, 9:30 a.m.

In order to support the local artistic communities, the Committee also recommends:

Recommendation 33

That Canadian Heritage, when investing in major infrastructure projects related to the *Action Plan for Official Languages*, add 1% of the value of the investment in order to include an arts project in the infrastructure.

4.9. JUSTICE

The justice sector is one part of the *Action Plan for Official Languages* that has been most favourably received by the communities involved:

The Action Plan has had the following results: a revitalization of FAJEF and its network; the appointment of a number of bilingual judges; legal training is now offered in French in a number of regions of Canada; legal work instruments are now being prepared in French for practitioners; the promotion of careers in law and justice; the promotion of legal services in French to Francophone litigants; more legal popularization in French and significant networking with Anglophone and Quebec legal associations such as Éducaloi [...] We believe that this progress, which we consider significant, would not have been achieved without the action plan.²⁴⁷

Of the \$45.5 million set aside for the field of justice in the *Action Plan for Official Languages*, \$18.5 million was for targeted measures to improve access to justice in the two official languages, including funding of federal-provincial-territorial initiatives, funding of associations of French-speaking jurists, the creation of a mechanism for consultation with the communities, and the development of educational tools for legal advisors in the Department of Justice. The rest was earmarked for enforcing rulings that modified certain of the Government of Canada's legal obligations.

Three elements were presented as a priority in order to continue the progress made in this sector: the training and retention of legal professionals capable of working in French,²⁴⁸ the development of tools to support jurists working in French — raising the awareness of institutions involved in the administration of justice, for instance — and the establishment of a mechanism to identify Francophones in order to create a pool of potential jurors. This final element would involve an amendment to the *Statistics Act* or an amendment to the questionnaire submitted under the *Canada Elections Act* to add a question such as this: "Would you agree to having information compiled about official

²⁴⁷ Louise Aucoin (President, Federation of Associations of French-speaking Jurists of Common Law), Evidence, December 6, 2006, 7:20 p.m.

²⁴⁸ Pierre Gagnon (Chairman of the Board, *Association des juristes d'expression française de la Colombie-Britannique*), Evidence, December 4, 2006, 8:20 a.m.

languages you have learned and still understand for the purpose of drawing up lists of potential jurors?"²⁴⁹

The Committee accepted this suggestion and recommends:

Recommendation 34

That the Government of Canada continue the effort begun under the *Action Plan for Official Languages* to facilitate access to justice in both official languages and recommend the most appropriate method for establishing pools of Francophone jurors, in cooperation with the *Fédération des associations de juristes d'expression française de common law*.

4.10. ECONOMIC DEVELOPMENT

There's something else that I always tell my Anglophone counterparts, and that's that, if we work together, we speak the two most powerful languages in the world in economic and political terms. So it's worth the trouble for us to work together: if there's one thing that Anglophones understand, it's the economy. So when we're able to show that our presence has an economic impact, suddenly we're accepted, not only because it's the law, but because we contribute something.²⁵⁰

The economic development of the official language minority communities nowadays is closely linked to the dynamism of the *Réseau de développement économique et d'employabilité* (RDÉE) and their provincial and territorial components. This organization was created in 1998.

The creation of the Enabling Fund in March 2005 bolstered the efforts of the *Réseaux de développement économiques et d'employabilité* (RDÉE) and the Community Economic Development and Employability Committees (CEDEC), after the review of the mandate of the Official Language Minority Communities Support Fund, by more effectively coordinating applications for assistance to various federal institutions. The Enabling Fund, managed by Service Canada, has an annual budget of \$12 million for the last three years of the Action Plan. Many are worried about the survival of the RDÉE after 2008.²⁵¹

The RDÉEs provide communities and business people, that before did not have any, with a range of services in order to support sustainable job creation and the growth of

²⁴⁹ This recommendation was presented by Pierre Gagnon (Chairman of the Board, *Association des juristes d'expression française de la Colombie-Britannique*), Evidence, December 4, 2006, 8:25 a.m.

²⁵⁰ Donald Cyr (Executive Director, *Société de développement économique de la Colombie-Britannique*), Evidence, December 4, 2006, 8:45 a.m.

²⁵¹ Such as Louis-Philippe Gauthier (President, *Conseil économique du Nouveau-Brunswick*, As an Individual), Evidence, November 7, 2006, 1:25 p.m.

an entrepreneurial culture with a community spirit. One of the RDÉE's most spectacular achievements occurred after the terrible floods in Manitoba in 1998:

[translation] [Following these events], the Economic Development Council for Manitoba Bilingual Municipalities, the CDEM, created its first vision plan, a community economic development planning model [...] Over 300 organizations: business groups, community associations, research and educational institutions, cooperatives, municipalities and provincial and federal departments, community futures development corporations and over 7000 individuals participated in local public planning meetings. The projects that arose from this unprecedented mobilization generated extraordinary benefits in Manitoba alone between 1999 and 2005: 225 new businesses, 3746 temporary jobs, 1159 permanent jobs, 133 community economic development projects, an investment totalling almost half a billion dollars. Each dollar invested had a leverage effect of 650%. A first in our rural communities!²⁵²

The problem for the RDÉEs is that the level of awareness of the official language minority communities can vary markedly among the various federal organizations involved in economic development. It often depends on the openness shown by a few people in the upper echelons of the public service. For example, the cooperation of Service Canada and Canada was exemplary:

Agriculture Canada had a program called Vision and it was a small subsidy of \$25,000 allocated to a rural community so that it could pay for the services of a professional consultant and define its assets, its needs, its prospects, and the threats it faces, and so that it can mobilize a little. The program was not used in the Francophone communities. When we realized that, at our table with the federal representatives, we told them that we could perhaps sell the program a little for them. We made sales for them: we sold the Vision programs for \$1,500,000. Sixty programs. The communities accepted that easily. And that produced exceptional benefits in Manitoba's case. Now, the communities are really structured.²⁵³

It seems that cooperation was more difficult with Industry Canada, which manages over 150 programs for small and medium-sized businesses. Reflecting on the best way to offer these programs to the official language minority communities would help attain the programs' objectives more fully and would be an excellent way for the Department to fulfil its obligations to take positive measures for community development.

It also seems that the federal government's involvement is essentially limited to the steps prior to actual development: "Feasibility studies and business plans are mainly being done, and there's not really any money to pursue projects."²⁵⁴

²⁵² Roger Lavoie (Director General, *Réseau de développement économique et d'employabilité* (RDÉE) Canada), Evidence, January 30, 2007, 9:00 a.m.

²⁵³ Pierre Bélanger (President, *Réseau de développement économique et d'employabilité* (RDÉE) Canada), Evidence, January 30, 2007, 10:05 a.m.

²⁵⁴ Rodrigue Landry (Director, Canadian Institute for Research on Linguistics Minorities), Evidence, November 7, 2006, 9:05 a.m.

The Committee recommends:

Recommendation 35

That the Government of Canada maintain the Enabling Fund beyond 2008.

Recommendation 36

That the Government of Canada develop a policy framework for the economic development of the official language minority communities:

- **That is focused on the active offer of programs and start-up funding for projects, based on the specific characteristics of the communities;**
- **That is under the control of the provinces and territories, while being developed in partnership with the Réseaux de développement économique et d'employabilité and the Community Economic Development and Employability Committees and with the federal economic promotion agencies and the departments involved in economic development.**

4.11. RESEARCH

The many gaps observed in the information available on the official language minority communities, particularly regarding health and immigration, mean that research must be given a great deal more support. The issue of the vitality of these communities also raises the question of how best to measure it. It is a complex question to which the former Commissioner of Official Languages gave much thought and on which significant preparatory work has been done:

The government and the communities must adopt a consistent approach to vitality based on indicators and research to arrive at better-targeted actions and achieve concrete results for the benefit of Canadian society. We will have to document the measures taken and clarify the objectives by identifying vitality indicators that are relevant and appropriate to the specific circumstances of official language communities.²⁵⁵

The avenues for research are known and are particularly numerous. It is now time for action. Therefore, the Committee recommends:

²⁵⁵ Dyane Adam, Commissioner of Official Languages, Evidence, June 6, 2006, 9:05 a.m.

Recommendation 37

That the Minister for la Francophonie and Official Languages ensure that all federal institutions, consistent with their respective mandates, develop a community vitality strategy based on factual data and sustained researched and focused on practical results, and that a permanent fund be created to subsidize research on the official language minority communities.

CONCLUSION: RENEWAL OF THE ACTION PLAN

This study on the vitality of official language minority communities had three primary objectives:

- To evaluate the results of the *Action Plan for Official Languages* as to specific benefits for communities, since the revised *Official Languages Act* now makes the government's commitment to fostering community vitality and promoting Canada's linguistic duality binding.
- To reflect the communities' concerns by making recommendations to the Government of Canada regarding follow-up on the Action Plan as of April 1, 2008, and on any other matters fostering community vitality.
- To cultivate closer ties with the communities in order to establish a productive dialogue that will be essential to the success of new initiatives put forward as of 2008.

Of the initial investment of \$751.3 million over five years set out in the *Action Plan for Official Languages*, starting in fiscal year 2003-2004, over half or \$381.5 million was allocated to education, including \$209 million for federal/provincial/territorial agreements for minority-language education, \$137 million for federal/provincial/ territorial agreements for second language instruction, and \$33.5 million for summer bursary and second language monitor programs. These investments were in addition to those already set out under regular programs, so the funding for these regular programs was at least maintained at the 2002-2003 level.

Progress has been constant with respect to minority language education, namely, funding for kindergarten to Grade 12 at French-language schools outside Quebec, but not because of the Action Plan. The Plan's significant investment in this area was offset by a nearly equivalent decrease in the investment under regular programs. This progress would thus have been achieved even without the Action Plan. A significant shortfall of about \$115 million is expected when the Action Plan expires at the end of fiscal year 2007-2008.

The picture is very different for second-language instruction because the investments for this purpose under regular programs were maintained, in addition to those made under the Action Plan, which nearly doubled the total amount for this component of the program between 2002-2003 and 2005-2006. Since the communities only feel the effect of these investments indirectly because they are directed to majority

language communities, they served primarily to promote linguistic duality. As to the objective of fostering community vitality, they are not as important as those for minority language education, except perhaps in Quebec where they help retain Anglophones.

The second sector in which significant investments were made is health, at \$119 million, and the Committee analyzed this in detail in Chapter 2. The results for the networking and access to primary care components are convincing in all respects. The Committee is of the opinion that the Government of Canada should vigorously support the implementation of projects identified under the "*Préparer le terrain*" initiative. With respect to the training and retention of health care professionals, which accounts for two-thirds of the investment in this sector under the Action Plan, the results also exceed expectations, although some matters are still in question, such as the role of the provinces and territories, the ambiguity of the federal government's role, and the lack of financial analysis. With respect to these three components, the *Société Santé en français*, the Quebec Health and Social Services Network and the *Consortium national de formation en santé* expressed serious concerns that the investments in health might not be renewed when the Action Plan expires.

The third most important investment was made in the public service, at \$64.4 million. The Committee did not look into this aspect in great depth because the bilingual capacity of the public service has an impact on communities especially in the National Capital Region, and Francophones are well represented in it. Moreover, there are various problems with access to federal services, but these are well documented in the reports by the Office of the Commissioner of Official Languages. The main problem with respect to community vitality relates to the Anglophones of Quebec who, pursuant to Part VI of the *Official Languages Act*, are underrepresented in the federal public service in Quebec. Some concerns were also raised about the use of the \$14 million from the Innovation Fund, which is managed by Treasury Board.

In the justice sector, the \$45.5 million investment had little direct impact on daily life in the communities, but representatives from the recipient organizations maintained that it is worthwhile and effective.

The Action Plan provided \$33 million for economic development, under the direction of Industry Canada. The stakeholders did not directly address this aspect of the Action Plan and it would make an interesting topic for a separate study by the Committee. However, the creation the Enabling Fund in 2005, with an investment of \$36 million over three years in addition to the Action Plan, was viewed extremely favourably. Economic development and employability networks and CEDECs in Quebec benefited a great deal from this investment and expressed concern that this funding might not be renewed as of 2008-2009.

The Support for Communities component of the Action Plan was mentioned often during the Committee's meetings. This component received funding of \$33.5 million, including \$19 million for projects fostering community vitality. The remaining \$13.5 million

was allocated to the agreements through which the federal government helps the provinces and territories improve the services they offer in the minority language. Overall, this component of the Action Plan did not produce results for community vitality, primarily because the expected investments did not materialize. The Community Life component of Canadian Heritage's Official Languages Support Program was the only one whose budget was cut since 2002-2003. The investments made under the Action Plan were almost completely offset by decreased spending under the Strategic Fund and decreased spending under the regular program for federal/provincial/territorial agreements to improve services.

Moreover, the fact that the former Canada-community agreements were not renewed was often cited as a factor preventing community organizations from planning for the medium term. Without these agreements, funding is provided to organizations on an annual basis. In 2005-2006, the total amount provided to organizations was at the 2002-2003 level, after a decrease in the two intervening years. In other words, community organizations, which are in charge of many initiatives under the Action Plan, had to manage more projects despite a real reduction in their funding.

It was very clear to Committee members that the vitality of official language minority communities depends on support for community organizations. These organizations are more effective in identifying and implementing positive measures that are most likely to help the federal government fulfil its commitments under the *Official Languages Act*.

Another aspect of the Support for Communities component of the Action Plan was literacy programs and child care services. Community representatives criticized the thorough reorganization of these programs. Their greatest concern relates to early childhood services, which is the communities' first priority for enhancing vitality. Various witnesses indicated that early childhood services are the real key to future community vitality and should be the cornerstone of the renewed *Action Plan for Official Languages*.

The last component of the Action Plan that the Committee examined is immigration. Despite a modest investment of \$9 million, the Committee were of the opinion that special efforts should be made in this regard when the Action Plan is renewed. This is why an entire chapter in this report was devoted to it. The measures announced were received very positively, but the results were felt in Manitoba only, primarily because of the greater role played by the provincial government. In addition, the objectives of the Strategic Plan to Foster Immigration to Francophone Communities, unveiled in September 2006, are seen as very sound. This Strategic Plan is however based on data that is much too fragmentary and its targeted results are too confused to produce any improvement. The communities certainly welcome the \$307 million investment announced for the reception and settlement of all newcomers to Canada, but it is impossible to know at this time how much of this money will go to minority communities.

On the whole, the Action Plan for Official Languages furthered community vitality, but its results fell well short of initial expectations, except for in the health sector and, to a lesser degree, justice and economic development.

Aside from these mixed results of the Action Plan, various other important aspects of community development were raised in our consideration of the follow-up to be taken on the Action Plan as of 2008-2009.

The first consideration is the renewal of the Action Plan itself. Various witnesses expressed concern that nothing had been done so far for its renewal, although it will expire in just one year. Moreover, various targets in the Plan, relating in particular to education, were based on the assumption that it would continue until 2012-2013. The Committee therefore recommends:

Recommendation 38

That the Government of Canada immediately establish a high-level committee, comprising representatives from government, the communities, provinces and territories, to prepare the second phase of the *Action Plan for Official Languages*, so that it may be included in the 2008-2009 budget.

Another consideration raised by the communities pertains to how the federal government should reorganize its efforts in order to fulfil its obligation to foster community vitality and promote linguistic duality. For Francophone communities, the key is parents' decision to enrol their children in French-language schools. It would be much easier for them to make this decision if preschool services are available, at a school-community centre for instance. This infrastructure should be supplemented by an awareness campaign targeted to Francophone parents regarding the benefits of enrolling their child in a French-language institution as the best guarantee of bilingualism, by far superior to immersion, and that this decision will in no way limit their child's career options, on the contrary, in fact.

Efforts must be made through a campaign to promote French to Anglophones, with special attention to Anglophones in Quebec who need additional support to encourage them to learn French. Postsecondary institutions as well as the Office of the Commissioner of Official Languages could be called upon to play a role in promoting linguistic duality in this regard.

For administrative reasons relating to the constitutional division of powers, it is often difficult to identify the appropriate source of funding for infrastructure. There may be good will at all levels, but the program criteria are not flexible enough to combine the federal responsibility to communities with the provincial jurisdiction in areas where a

federal role would be more appropriate. Committee members and the communities were in favour of the creation of an infrastructure fund in which the provinces and territories could participate.

On a related topic, it is clear that one of the best ways of monitoring the federal commitment to communities would be to include a clause on minority communities in all agreements through which the federal government transfers money to the provincial and territorial governments.

Some sectors that are essential to community vitality were not mentioned in the Action Plan, including the media and the arts and culture. These sectors foster and reflect community vitality. The community media were seen as a potential partner for the federal government that was underutilized. As to the arts and culture, they are directly linked to the strength of the community networks that support most initiatives in this sector.

Finally, the Committee's more detailed analysis of the health and immigration sectors revealed some significant gaps in the knowledge on which the Action Plan should be based. Some of these gaps will be addressed by Statistics Canada's post-census survey on the vitality of official language minority communities. The avenues that these findings open must be pursued by adding a "research" component to the Action Plan.

This evaluation of the *Action Plan on Official Languages* and the consideration of future measures have served to identify the primary condition for the success of its renewal, namely, encouraging a broad approach to fostering community vitality. This broad approach should include at least two aspects:

1. The full participation of the communities, provinces and territories and the federal government in developing Phase II of the Action Plan, in implementing it and in evaluating its results. It was evident that the success of health care initiatives was linked to this difficult but nevertheless very productive partnership. The communities cannot join forces with the federal government against the provinces or territories without generating resistance that would threaten the success of these initiatives.
2. Greater flexibility in identifying specific sectors (health, education, etc.) to which funding is allocated. Allocating budgets to specific sectors can lead to inflexibility and "one size fits all" programs, which do not consistently meet community needs. This was a recurring theme in the testimony the Committee heard. What is good for one community is not necessarily good for another one. Programs must be tailored to regional realities, but the relative importance of the various programs should also be flexible. Part of the funding could then be allocated as a lump sum for a specific

community, and the various partners would agree on the redistribution of the funds depending on priority sectors, without any obligation to spend more or less than necessary due to set amounts for each sector.

The Committee therefore recommends:

Recommendation 39

That the Government of Canada adopt a broad approach in its renewal of the *Action Plan for Official Languages*, including in particular:

- **Active involvement of the communities, provinces, territories and federal government in developing, implementing and evaluating the Action Plan;**
- **Flexibility in identifying the key sectors targeted, for which the amount of funding can vary with the priorities set by the communities.**

The Committee's decision to embark on a cross-Canada tour marked a turning point. This was the first time it had travelled to visit communities, although the Committee and its predecessors have existed for 25 years. This decision was welcomed by community representatives and discussions were open and honest.

This openness and honesty was reflected most strikingly in the organizations' generalized objection to the cancellation of the Court Challenges Program. This announcement in September 2006 was seen as an outright denial of the communities' right to fight for the constitutional guarantees provided under section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the resulting case law, and subsection 43 (2) of the *Official Languages Act*, which sets out the government's commitment to consult the communities before developing or amending programs that affect community vitality. The members of the Committee were divided on this matter, and no compromise was reached despite their general agreement on most other subjects.

Finally, the Committee members cannot overemphasize the warm reception they received at these meetings, especially at the various locations that exemplify community vitality. This vitality is in large part bolstered by the community organizations that would long ago have ceased to exist without the tireless dedication of the volunteers who have carried the torch through every adversity possible. It is thanks to these volunteers that schools, community centres, health centres, postsecondary institutions and economic development organizations were founded during the last 30 years and have now become the very foundation of community vitality.

There are still significant challenges ahead, since negative demographic growth, dispersion and urbanization continue to threaten the survival of a number of these

communities in the medium term. It is once again the volunteers who will ultimately do what it takes to support community vitality in the future, especially as regards the development of early childhood services, immigrant reception, and following through on health care projects identified as priorities by the communities.

The Committee wishes to dedicate this report to all these people on whom the communities' future depends. We hope that we have helped strengthen the bridge between the communities and the Government of Canada and would very much like to see our recommendations accepted so that our two national languages may thrive throughout the country in communities that are stronger than ever.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Chapter 2: Health

Recommendation 1

That the Government of Canada suggest that the provinces include the language variable in health records, while respecting their jurisdiction, and that Statistics Canada use oversampling of official language minority communities in its next National Population Health Survey.

Recommendation 2

That Health Canada immediately confirm its commitment to provide a minimum of \$10 million in funding for the initiatives under the “primary care transition” sub-component of the health component of the Action Plan for Official Languages, for fiscal year 2007-2008.

Recommendation 3

That as soon as possible Health Canada indicate its clear commitment to provide, through transfers to the provinces and territories, the networks coordinated by the *Société Santé en français* and the Community Health and Social Services Network the resources needed to carry out the key initiatives identified under *Préparer le terrain* projects, in the form of increased long-term funding, starting in fiscal year 2008-2009.

Recommendation 4

That Health Canada renew and increase its long-term funding for the language training programs currently coordinated by McGill University under the “training and retention” sub-component of the health component of the Action Plan for Official Languages, starting in fiscal year 2008-2009.

Recommendation 5

Subject to:

- clarification of the respective responsibilities of member institutions, provincial and territorial governments and the federal government;

- an in-depth evaluation of the use of the funding allocated in order to compare the cost of training a student outside the CNFS to that of training a student within the CNFS;
- and finally including a spokesperson from each province and territory on the CNFS Board of Directors.

That Health Canada show openness to the funding proposal to be submitted in 2007 by the *Consortium national de formation en santé* (CNFS) for Phase III of its projects extending from 2008-2009 to 2013-2014.

Chapter 3: Immigration

Recommendation 6

That Citizenship and Immigration Canada, together with the provinces and territories:

- Ask Statistics Canada to oversample Francophone immigrants in the Longitudinal Survey of Immigrants to Canada;
- Ask Statistics Canada to conduct a rigorous demographic study of Francophone immigrants in minority communities and the factors in their mobility;
- Identify best practices for their harmonious integration into Francophone minority communities;
- Completely re-evaluate the targets and definitions in the Strategic Plan to Foster Immigration to Francophone Minority Communities, specifically the anticipated increase in the number of immigrants settling in Francophone minority communities following the implementation of the Strategic Plan;
- Establish a time frame and develop a rigorous follow-up mechanism in order to regularly verify the results obtained.

Recommendation 7

That, pursuant to his obligations under Part VII of the *Official Languages Act*, the Minister of Citizenship and Immigration, in making transfer payments to the provinces and territories under the Immigrant Settlement and Integration program, invite the provinces and territories other than Quebec to allocate to the Francophone community a proportion of these transfers that is at least one percentage point above the proportion of the province's residents whose first official spoken language is French.

Recommendation 8

That Citizenship and Immigration Canada invite the provinces and territories other than Quebec to designate at least one community organization per province and territory to coordinate the integration and settlement of Francophone immigrants and that this agency be able to conduct independent recruitment initiatives.

Recommendation 9

That Citizenship and Immigration Canada intensify its efforts to recruit Francophone immigrants through its foreign embassies, and support Francophone minority communities' recruitment efforts by adequately training and raising the level of awareness of embassy staff, and by guaranteeing the availability of printed information in both official languages.

Recommendation 10

That the Government of Canada negotiate an agreement with Quebec, the other provinces and territories, and postsecondary institutions, to find a formula that is satisfactory to all parties to encourage the recruitment of international Francophone students throughout the country in an equitable manner.

Chapter 4: Community Development

Minority-Language Education

Recommendation 11

That the Government of Canada fully respect the undertakings made in the *Action Plan for Official Languages* and increase the amounts in the federal-provincial-territorial agreements for

minority-language education so that they reach \$ 460.9 million between April 1, 2007 and March 31, 2009.

Early Childhood

Recommendation 12

That the 125,000 daycare spaces, whose creation the Government of Canada announced in the 2006-2007 Budget, include a specific number for Francophone minority communities, in a proportion that is at least equivalent to the proportion of Francophones living in each province or territory.

Recommendation 13

That, when the education agreements with provinces and territories other than Quebec are next renewed or when the budgets for minority-language education are not spent completely, these amounts can be used by the provinces and territories to fund the upgrading of French-language early childhood and preschool services.

Promotion of Education in French

Recommendation 14

That the Government of Canada, with the consent of the provinces and territories, conduct an awareness and information campaign directed at the Francophone minority communities with the following objectives:

- a) to raise parents' awareness of the benefits of enrolling their child in a French-language preschool and primary institution;
- b) to encourage the continuation of French-language education at the secondary level as an asset in the child's future career opportunities in an Anglophone majority environment.

Second-Language Programs

Recommendation 15

That the Government of Canada maintain its current level of funding at the least for second-language instruction programs, including immersion programs, and support the provincial and territorial governments' efforts to set up adequate administrative

structures in order to reduce the problems with access and accountability, all with the cooperation of recognized organizations that promote second-language learning.

Recommendation 16

That the Government of Canada increase the level of its investment in the agreement on English as a second-language instruction between the federal government and the government of Quebec.

Retention of Young Professionals

Recommendation 17

That the Government of Canada create a program, in partnership with the provincial and territorial governments and post-secondary institutions, to offer internships that will encourage the retention and return of Francophone students to the official language minority communities.

Support to Community Organizations

Recommendation 18

That the regular program funding of the Cooperation with the Community Sector subcomponent of the Community Life Component, Development of Official Language Communities Program, be increased by 50% for fiscal year 2007-2008 compared to current levels of financing, and then be increased proportionally with the overall budgets for Canadian Heritage's Official Languages Support Programs, in order to reflect the additional effort required of organizations once projects are in place.

Recommendation 19

That all the funding provided to organizations under the regular program of the Cooperation with the "Community Sector" subcomponent of the "Community Life" component that is not for specific projects be provided in the form of grants.

Recommendation 20

That Treasury Board consider the specific characteristics of official language minority communities, including the obligation to take positive measures to foster the development of these communities, and introduce greater administrative flexibility in the development of its policy on transfer payments.

Recommendation 21

That the proportion of total funding for the Cooperation, with the "Community Sector" subcomponent of the "Community Life" component of Canadian Heritage's Development of Official Language Communities Program, that is allocated to Quebec's Anglophone community be increased and that priority be given to community organizations outside the Montreal metropolitan area.

Recommendation 22

That, insofar as it respects the spirit and criteria of the program concerned, Canadian Heritage, under the "Community Life" component of the Development of Official Language Communities Program, commit to respect the priorities set by the organizations representing official language minority communities and specifically include them in these agreements.

Infrastructure Development

Recommendation 23

That the Government of Canada establish an infrastructure fund in order to upgrade services that foster the vitality of francophone language minority communities, including early childhood services.

Linguistic Clauses in Federal Transfer Payments

Recommendation 24

That all federal transfer payments to the provinces or territories for a sector under provincial jurisdiction or shared jurisdiction include a clause allocating separate funding in order to work towards equality of services for francophone language minority communities.

Recommendation 25

That the Government of Canada, together with the territorial governments and the Francophone communities of the North, develop a strategy for Francophones in the territories to ensure that satisfactory services are available for all matters under federal jurisdiction, and negotiate specific clauses for Francophones in areas where responsibilities are transferred to the territorial governments.

Court Challenges Program

Recommendation 26

That the Government of Canada reinstate the Court Challenges Program or create another program in order to meet objectives in the same way.

Literacy

Recommendation 27

That the Government of Canada maintain its commitments in the Action Plan as to funding for early childhood literacy initiatives.

Recommendation 28

That the federal government establish a literacy program, in partnership with the provinces, territories and communities in order to offer Francophone communities outside Quebec and the Anglophone community of Quebec better opportunities to contribute to Canada's knowledge-based economy.

Promotion of French

Recommendation 29

That the Government of Canada, with the support of the regional offices of the Office of the Commissioner of Official Languages, launch a campaign directed at Anglophones to promote French as a national language in support of the efforts made through the federal-provincial-territorial agreements for French as a second language instruction.

Media

Recommendation 30

The Government of Canada ensure that publications primarily serving the official language minority communities do not suffer financially from Canada Post's decision to withdraw its contribution to the Publications Assistance Program and that Canadian Heritage confirm that it is maintaining the program beyond 2008.

Recommendation 31

The presence of community media be considered an important element of support to the vitality of the official language minority communities, and that the Government of Canada make these media major partners in its efforts to fulfill its mandate to promote linguistic duality and support community development.

Arts and Culture

Recommendation 32

That the arts and culture be considered essential elements for the vitality of the official language minority communities, that this be reflected in the follow-ups to the *Action Plan for Official Languages*, and that Canadian Heritage add adequate funding for arts and culture projects and the corresponding infrastructures in the "Community Life" component of its official languages support programs.

Recommendation 33

That Canadian Heritage, when investing in major infrastructure projects related to the *Action Plan for Official Languages*, add 1% of the value of the investment in order to include an arts project in the infrastructure.

Justice

Recommendation 34

That the Government of Canada continue the effort begun under the *Action Plan for Official Languages* to facilitate access to justice in both official languages and recommend the most appropriate method for establishing pools of Francophone jurors, in cooperation with the Fédération des associations de juristes d'expression française de common law.

Economic Development

Recommendation 35

That the Government of Canada maintain the Enabling Fund beyond 2008.

Recommendation 36

That the Government of Canada develop a policy framework for the economic development of the official language minority communities:

- That is focused on the active offer of programs and start-up funding for projects, based on the specific characteristics of the communities;
- That is under the control of the provinces and territories, while being developed in partnership with the Réseaux de développement économique et d'employabilité and the Community Economic Development and Employability Committees and with the federal economic promotion agencies and the departments involved in economic development.

Research

Recommendation 37

That the Minister for la Francophonie and Official Languages ensure that all federal institutions, consistent with their respective mandates, develop a community vitality strategy based on factual data and sustained researched and focused on practical results, and that a permanent fund be created to subsidize research on the official language minority communities.

Conclusion

Recommendation 38

That the Government of Canada immediately establish a high-level committee, comprising representatives from government, the communities, provinces and territories, to prepare the second phase of the *Action Plan for Official Languages*, so that it may be included in the 2008-2009 budget.

Recommendation 39

That the Government of Canada adopt a broad approach in its renewal of the *Action Plan for Official Languages*, including in particular:

- Active involvement of the communities, provinces, territories and federal government in developing, implementing and evaluating the Action Plan;
- Flexibility in identifying the key sectors targeted, for which the amount of funding can vary with the priorities set by the communities.

APPENDIX A LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Alliance de la francophonie de Timmins Pierre Bélanger, Chairman of the Board Sylvain Lacroix, Executive Director	2006/11/28	29
Alliance Jeunesse-Famille de l'Alberta Society Luketa M'Pindou, Coordinator	2006/12/05	31
Assemblée communautaire fransaskoise Michel Dubé, President Denis Desgagné, Executive Director	2006/12/06	32
Assemblée de la francophonie de l'Ontario Mariette Carrier-Fraser, President Jean Comtois, Vice-President	2006/12/12	34
Association acadienne et francophone des aînées et aînés du Nouveau-Brunswick Jean-Luc Bélanger, President	2006/11/07	23
Association canadienne-française de l'Alberta Jean Johnson, President Joël Lavoie, Executive Director	2006/12/05	31
Association canadienne française de l'Ontario du grand Sudbury Suzanne Roy, Executive Director, Community sector development	2006/11/10	26
Association des enseignants et enseignantes francophone du Nouveau-Brunswick Richard Caissier, Executive Director	2006/11/07	23
Association franco-yukonnaise Marianne Théorêt-Poupart, Communication Coordinator	2006/12/04	30
Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick Achille Maillet, First Vice-President	2006/11/07	23
Association francophone des parents du Nouveau-Brunswick Josée Nadeau, Director	2006/11/07	23
Association des francophones du Nunavut Daniel Hubert, Director, Santé en français du Nunavut	2007/01/30	35

Association des juristes d'expression française de la Colombie-Britannique	2006/12/04	30
Pierre Gagnon, Chairman of the Board		
Association de la presse francophone	2006/11/28	29
Francis Potié, Executive Director		
Autorité régionale francophone du Centre-Nord no.2	2006/12/05	31
Martin Blanchet, Trustee		
Josée Devaney, Trustee		
Paul Dumont, Trustee		
Canadian Parents for French (Ontario)	2006/11/09	25
Monika Ferenczy, President		
Betty Gormley, Executive Director		
Centre francophone de Toronto	2006/11/09	25
Jean-Gilles Pelletier, Executive Director		
David Laliberté, President		
Centre culturel de Cornwall, Dundas et Glengarry	2006/12/12	34
Francine Brisebois, President		
Centre culturel francophone de Vancouver	2006/12/04	30
Alexandre Houle, Interim Executive and Artistic Director		
Centre de santé Saint-Thomas	2006/12/05	31
Maurice Gaudet, President		
Denis Collette, Project Coordinator		
Chambre de commerce franco-colombienne de Vancouver	2006/12/04	30
Pierre Senay, President		
Collège Boréal	2006/11/10	26
Denis Hubert, President		
Renée Champagne, Vice-President		
Collège universitaire Glendon – Université York	2006/11/09	25
Louise Lewin, Associate Principal		
Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada – Communautés francophones en situation minoritaire	2006/10/03	13
Marc C. Arnal, Co-Chair, Community Side		
Daniel Jean, Co-Chair, Government Side		
Commission nationale des parents francophones	2006/12/12	34
Murielle Gagné-Ouellette, Director General		

Conseil communauté en santé du Manitoba Charles Gagné, President Léo Robert, Director General	2006/12/06	33
Conseil économique du Nouveau-Brunswick Louis-Philippe Gauthier, Director General	2006/11/07	23
Conseil des ministres de l'éducation (Canada) Raymond Théberge, Director General	2006/11/09	25
Conseil scolaire francophone de Colombie-Britannique Marie Bourgeois, Chairwoman of the Board Jean Watters, Director General Paul de la Riva, Director of Communications	2006/12/04	30
Conseil scolaire fransaskois Bernard Roy, Superintendent of Education Denis Ferré, Director of Education, Division scolaire francophone n° 310	2006/12/06	32
Consortium national de formation en santé Gilles Patry, copresident	2006/10/31	19
Department of Citizenship and Immigration Hon. Monte Solberg, Minister of Citizenship and Immigration Daniel Jean, Assistant Deputy Minister	2006/10/24	17
English Language Arts Network Guy Rodgers, Executive Director	2007/02/01	36
Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français Gaétan Cousineau, Director General	2006/12/12	34
Fédération des aînées et aînés francophones du Canada Willie Lirette, President	2006/11/07	23
Fédération des aînés et des retraités francophones de l'Ontario Marcelle Jomphe-LeClaire	2006/11/09	25
Fédération des associations de juristes d'expression française de Common Law Louise Aucoin, President Rénald Rémillard, Executive Director	2006/12/06	33

Fédération des francophones de la Colombie-Britannique	2006/12/04	30
Michelle Rakotonaivo, President		
Yseult Friolet, Executive Director		
Jamal Nawri, Coordinator, Immigration		
La Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador	2006/11/06	21
Cyrilda Poirier, Interim Director General		
Fédération des parents francophones de l'Île-du-Prince-Édouard	2006/11/07	22
Nicole Drouin, Director General		
Fédération des parents francophones de Colombie-Britannique	2006/12/04	30
Pauline Gobeil, Vice-President		
Marc Gignac, Director of Strategic Development		
Fédération des parents francophones de Terre-Neuve et du Labrador	2006/11/06	21
Marie-Claude Thibodeau, Director General		
Fédération Franco-TéNOise	2007/01/30	35
Léo-Paul Provencher, Executive Director		
Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada	2006/12/12	34
Marielle Beaulieu, Executive Director		
Fédération culturelle canadienne-française	2006/12/12	34
Pierre Bourbeau, Director General		
Fédération provinciale des fransaskois	2006/12/06	32
Maria Lepage, President		
Health Canada	2006/10/26	18
Roger Farley, Executive Director, Official Language Community Development Bureau, Intergovernmental Affairs Directorate		
Marcel Nouvet, Assistant Deputy Minister		
Hôpital général St-Boniface	2006/12/06	33
Michel Tétreault, President and CEO		
Impératif français	2007/02/01	36
Jean-Paul Perreault, President		
Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques	2006/11/07	22
Rodrigue Landry, Director		

Journal Le Voyageur Réjean Grenier, Publisher and Editorial Writer	2006/11/28	29
La Cité Collégiale Andrée Lortie, President Linda Cloutier, Director of Health sciences	2006/10/24	17
La Liberté Sylviane Lanthier, Director and Editor in Chief	2006/12/06	33
Le Franco d'Edmonton Étienne Alary, Director	2006/12/05	31
Le Gaboteur Steven Watt, Editor and Director General	2006/11/06	21
Partenariat communauté en santé du Yukon Sandra St-Laurent, Coordinator	2007/01/30	35
Quebec Community Groups Network Peter Riordon, Treasurer	2006/11/08	24
Quebec English Literacy Alliance Ilze Epnors, President	2007/02/01	36
Quebec Protestant Education Research Project Roderick MacLeod, Director	2007/02/01	36
RDÉE Canada Pierre Bélanger, President Roger Lavoie, Director General	2007/01/30	35
Réseau communautaire de santé et de services sociaux James Carter, Coordinator	2006/11/08	24
Réseau de développement économique et d'employabilité de Terre-Neuve-et-Labrador Josée Dalton, Coordinator	2006/11/06	21
Réseau des services de santé en français de l'Est de l'Ontario Nicole Robert, Director Marc Laflamme, Coordinator, Francoforme Project	2006/10/19	16
Réseau des services de santé en français de l'Île-du-Prince-Édouard Julie Gilman, Coordinator Jeannita Bernard, Member	2006/11/07	22
Réseau des services de santé en français du Moyen-Nord de l'Ontario Marc-André Larouche, Director General	2006/11/10	26

Réseau franco-santé du Sud de l'Ontario	2006/11/09	25
Nicole Rauzon-Wright, President		
Jean-Marc Boisvenue, Executive Director		
Réseau santé albertain	2006/12/05	31
Denis Vincent, President		
Luc Therrien, Director General		
Donald Michaud, General Director		
Réseau santé en français de la Saskatchewan	2006/12/06	32
Soraya Côté, Director		
Roger Gauthier, Elected Member and Treasurer		
Réseau santé Nouvelle-Écosse	2006/11/07	22
Alphonsine Saulnier, President		
Paul d'Entremont, Coordinator		
Réseau TNO Santé en français	2007/01/30	35
Jean de Dieu Tuyishime, Coordinator		
RésoSanté de la Colombie-Britannique	2006/12/04	30
Brian Conway, President		
Yves Trudel, Coordinator		
Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick	2006/11/07	23
Daniel Thériault, Director General		
Société de développement économique de la Colombie-Britannique	2006/12/04	30
Donald Cyr, Executive Director		
Société franco-manitobaine	2006/12/06	33
Daniel Boucher, President and Executive Director		
Ibrahima Diallo, Chairman of the Board		
Société Maison de la francophonie de Vancouver	2006/12/04	30
Marie Bourgeois, Executive Director		
Société Saint-Thomas –d'Aquin	2006/11/07	22
Lizanne Thorne, Director General		
Société Santé en français	2006/10/05	14
Donald DesRoches, Administrator, Member of the Board of Directors, Delegate of the Minister for the Acadian Business and French-speaking person of Prince Edward Island		
Denis Fortier, Administrator, Member of the Board of Directors, Regional office of the Health of the Center		
Hubert Gauthier, President and Director General		

Société santé et mieux-être du Nouveau-Brunswick	2006/11/07	23
Norman Gionet, President		
Gilles Vienneau, Director General		
Statistics Canada	2006/10/17	15
Jean-Pierre Corbeil, Senior Population Analyst, Demography Division		
Marc Hamel, Assistant Director, Population Health Surveys, Health Statistics Division		
Townshippers Association	2006/11/08	24
Michael Van Lierop, President		
Rachel Garber, Executive Director		
Université Bishop's	2006/11/08	24
Jonathan Rittenhouse, Vice-Principal		
Université de l'Alberta	2006/12/05	31
Marc Arnal, Dean, St-Jean Campus		
Université de la Saskatchewan	2006/12/06	32
Wilfrid Denis, Professor of Sociology, St-Thomas More College		
Université d'Ottawa	2006/10/19	16
Louise Bouchard, Professor, Director of PhD Program, Population Health		
Université de Régina	2006/12/06	32
Dominique Sarny, Director, Institut français		
Voice of English-Speaking Québec	2006/11/08	24
Robert Donnely, President		

APPENDIX B LIST OF BRIEFS

Organizations and Individuals

Alliance de la francophonie de Timmins

Alliance Jeunesse-Famille de l'Alberta Society

Assemblée communautaire fransaskoise

Association canadienne-française de l'Alberta

Association des francophones du Nunavut

Association franco-yukonnaise

Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick

Association des juristes d'expression française de la Colombie-Britannique

Autorité régionale francophone du Centre-Nord n° 2

Canadian Parents for french (Ontario)

Centre culturel francophone de Vancouver

Centre francophone de Toronto

Centre de santé Saint-Thomas

Chambre de commerce franco-colombienne de Vancouver

Collège Boréal

Communauté acadienne et francophone de l'Île-du-Prince-Édouard

Community Health and Social Services Network

Conseil communauté en santé

Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique

Conseil scolaire fransaskois

Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse

Fédération des associations de juristes d'expression française de Common Law

Fédération des francophones de la Colombie-Britannique

Fédération Franco-TéNOise

Fédération des parents francophones de Colombie-Britannique

Hôpital général Saint-Boniface

Impératif français

Institut Canadien de recherche sur les minorités linguistiques

Jack Jedwab

L'association canadienne-française de l'Ontario du Grand Sudbury Inc.

La Liberté

Le Canard Réincarné

Le Franco

Le Voyageur

Partenariat communauté en Santé du Yukon

Provincial Health Services Authority in British-Columbia

Quebec English Literacy Alliance

Réseau des services de santé en français de l'Île-du-Prince-Édouard

Réseau de développement économique et d'employabilité (RDÉE) Canada

Réseau franco-santé du sud de l'Ontario

Réseau santé albertain

Réseau Santé en français de la Saskatchewan

Réseau Santé – Nouvelle-Écosse

Réseau TNO Santé en français

Réso Santé Colombie-Britannique

Société franco-manitobaine

Société Santé et Mieux-Être en français du Nouveau-Brunswick

Townshippers Association

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos.13 to 19, 21 to 26, 29 to 36, 38 to 40, 42, 44 to 53) are tabled.

Respectfully submitted,

Guy Lauzon, MP
Chair

Supplementary Opinion

Conservative Party of Canada

The Conservative Members of the Committee would like to thank the witnesses that have appeared before this Committee for this study and wish to reiterate the support of the Government to the official language minority communities.

One of the recommendations of the report pertains to the elimination of the Court Challenges Program, following the expenditure review process. The Government ensures that tax dollars are spent effectively, in a reasonable manner, and that we are accountable for its use. We support measures contributing to the development of official language minority communities. The \$30M contribution to official language minority communities and for linguistic duality announced in the last Budget is another example of our firm commitment.

Supplementary Opinion from the Bloc Québécois

The Bloc Québécois would first like to thank all of the witnesses who appeared before the Standing Committee on Official Languages during the tour and at public hearings in Ottawa.

The Bloc Québécois supports the report's objectives and applauds all parliamentarians for their concern about the future of official-language minority communities, especially French-language ones, in Canada.

The situation of the anglophone minority community in Quebec cannot be compared to the francophone minority community in the rest of Canada, which is threatened by assimilation and whose language of use has been at risk over the years. Moreover, the anglophone minority in Quebec has become almost as large as the francophone minority across all of Canada combined.

The challenges these two communities face are therefore very different. It seems simplistic to us to make recommendations that ignore these differences. Furthermore, the anglophone community in Quebec has a comprehensive school system including three universities, health facilities and a wide range of English radio stations and television channels, which is not the case for francophones in English Canada. We believe that the passage of Bill 101 in Quebec led to a particular sensitivity to the treatment of the linguistic minority in Quebec. It is therefore understood that, while the public language is French, the rights of the English minority will be respected and protected. Francophone communities face far greater challenges.

Risks of centralization

The Bloc Québécois notes that the Committee's work and recommendations often addressed issues under provincial jurisdiction. Health, education, culture

and regional development are good examples of this. The Committee's recommendations therefore frequently tend to be too centralist and disrespectful of areas of provincial responsibility. The Bloc Québécois has always argued that jurisdictions must be respected and questions the direction of this report.

With respect to Quebec, the Bloc Québécois demands full control and the right to opt out with compensation, as the case may be, for all recommendations addressing sectors having provincial responsibility.

However, if we can have agreement among the provinces, the Bloc Québécois believes that, in the interest of francophone communities and given the risks they face, the report's recommendations are constructive and could effectively contribute to the development of these communities.

However, we feel that the solution cannot be found at the federal level and that the provinces must work hard so that their minority communities develop and flourish. Francophone communities are full of drive and evolving, connected to the new realities of the 21st century and vital to English Canada and Quebec. They are a unique voice that we must continue to defend and make heard everywhere.

Francophone communities contribute to the influence of French throughout North America and around the world. They are a living example of the need for and importance of cultural diversity. The Bloc Québécois will continue to defend francophones across Canada, as it has always done.

The Bloc Québécois hopes this report will help enhance their vitality.

de la nécessité et de la pertinence de la diversité culturelle et le Bloc Québécois continuera à défendre les francophones de l'ensemble du territoire canadien comme il l'a toujours fait.

Le Bloc Québécois espère que ce rapport pourra aider à stimuler leur vitalité.

Les risques de la centralisation

Le Bloc Québécois note que les travaux de ce comité et les recommandations qui lui ont été faites portaient très souvent sur des enjeux relevant des provinces et du Québec. La santé, l'éducation, la culture, le développement régional en sont des bons exemples. Les recommandations qu'en tire le comité tendent donc à être trop souvent centralisatrices et contraires à la reconnaissance des compétences des provinces et du Québec. Le Bloc Québécois a toujours défendu la reconnaissance des juridictions et s'interroge sur la direction que prend ce rapport.

Il est impératif de rappeler qu'en ce qui a trait au Québec, nous demandons pour l'ensemble des recommandations touchant aux secteurs d'activité relevant de l'Assemblée nationale la pleine maîtrise d'œuvre et un droit de retrait avec compensation le cas échéant.

Cependant, et s'il y a effectivement entente avec les provinces, le Bloc Québécois croit que, dans l'intérêt des communautés francophones et face aux dangers qui les guettent, les recommandations proposées dans le présent rapport sont constructives et pourraient effectivement contribuer à améliorer le développement de ces communautés.

Nous sommes cependant d'avis que la solution n'est pas à Ottawa et que les provinces du Canada devront travailler d'arrache-pied afin que leurs communautés minoritaires se développent et s'épanouissent. Les communautés francophones sont dynamiques et en mutation, connectées aux nouvelles réalités du XXI^e siècle et essentielles pour le Canada anglais et le Québec. Elles sont une voix unique que nous devons continuer à défendre et faire entendre partout.

Les communautés francophones contribuent au rayonnement du français tant en Amérique du Nord que sur l'ensemble de la planète, elles sont un exemple vivant

Avant toute chose, le Bloc Québécois tient à remercier l'ensemble des témoins qui se sont présentés devant le Comité permanent des langues officielles tant lors de la tournée que lors des audiences tenues à Ottawa.

Le Bloc Québécois appuie les objectifs visés par le présent rapport et salue la préoccupation de l'ensemble des parlementaires quant à l'avenir des communautés de langue officielle minoritaire, en particulier de langue française, au Canada.

La situation de la minorité anglophone au Québec ne peut être comparée à celle des communautés francophones canadiennes qui font face aux dangers de l'assimilation et dont la langue d'usage est mise en péril au fil des ans. On peut d'ailleurs constater que la minorité anglophone du Québec est devenue presque aussi importante que l'ensemble des communautés francophones à l'échelle du Canada.

Les défis auxquels font face ces deux communautés sont donc très différents et il nous apparaît réducteur d'élaborer des recommandations qui feraient fi de ces différences. En outre, la communauté anglophone du Québec compte sur un réseau scolaire complet incluant trois universités, des établissements de santé, un très grand choix de canaux de radio et de télévision anglophones alors que tel n'est pas le cas pour les francophones dans le Canada anglais. De fait, selon nous, l'adoption de la loi 101 au Québec a amené une sensibilité particulière quant au traitement de la minorité linguistique au Québec. Il est ainsi entendu que la langue publique est le français mais que les droits de la minorité anglophones seront respectés et protégés. Les communautés francophones ont des défis autrement plus importants.

OPINION COMPLÉMENTAIRE

du Parti conservateur du Canada

Les membres Conservateurs du Comité remercient les témoins qui ont comparus pour cette étude et souhaitent réitérer l'appui du gouvernement aux communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Une des recommandations du rapport porte sur l'abolition du Programme de contestation judiciaire, conséquence de l'examen des dépenses. Le gouvernement s'assure que l'argent des contribuables soit dépensé efficacement, de façon responsable, et qu'on rende compte de son utilisation. Nous appuyons des mesures qui contribuent au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Les 30 millions de dollars pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire et pour la dualité linguistique annoncés dans le dernier budget est un autre exemple de notre engagement ferme.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents (*séances nos 13 à 19, 21 à 26, 29 à 36, 38 à 40, 42, et 44 à 53*) sont déposés.

Respectueusement soumis,

Guy Lauzon, député
président

Le Canard Réincarné

Le Franco

Le Voyageur

Partenariat communauté en Santé du Yukon

Provincial Health Services Authority in British-Columbia

Quebec English Literacy Alliance

Réseau des services de santé en français de l'Île-du-Prince-Édouard

Réseau de développement économiqu et d'employabilité (RDÉE) Canada

Réseau franco-santé du sud de l'Ontario

Réseau santé albertain

Réseau Santé en français de la Saskatchewan

Réseau Santé – Nouvelle-Écosse

Réseau TNO Santé en français

Réso Santé Colombie-Britannique

Société franco-manitobaine

Société Santé et Mieux-Être en français du Nouveau-Brunswick

Townshippers Association

Communauté acadienne et francophone de l'Île-du-Prince-Édouard

Community Health and Social Services Network

Conseil communauté en santé

Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique

Conseil scolaire transaskois

Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse

Fédération des associations de juristes d'expression française de Common Law

Fédération des francophones de la Colombie-Britannique

Fédération des parents francophones de Colombie-Britannique

Fédération Franco-TéNOise

Fédération des parents francophones de Colombie-Britannique

Hôpital général Saint-Boniface

Imperatif français

Institut Canadien de recherche sur les minorités linguistiques

Jack Jedwab

L'Association canadienne-française de l'Ontario du Grand Sudbury Inc.

La Liberté

ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES

Organisations et individus

Alliance de la francophonie de Timmins

Alliance Jeunesse-Famille de l'Alberta Society

Assemblée communautaire fransaskoise

Association canadienne-française de l'Alberta

Association des francophones du Nunavut

Association franco-yukonnaise

Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick

Association des juristes d'expression française de la Colombie-Britannique

Autorité régionale francophone du Centre-Nord n° 2

Canadian Parents for French (Ontario)

Centre culturel francophone de Vancouver

Centre francophone de Toronto

Centre de santé Saint-Thomas

Chambre de commerce franco-colombienne de Vancouver

Collège Boréal

15	2006/10/17	Jean-Pierre Corbeil, analyste principal de la population, Division de la démographie Marc Hamel, directeur adjoint, Enquêtes sur la santé de la population, Division de la statistique de la santé	Townshippers Association Michael Van Lierop, président Rachel Garber, directrice générale	24
24	2006/11/08	Jonathan Rittenhouse, directeur adjoint	Université Bishop's	24
31	2006/12/05	Marc Arnal, doyen, Campus St-Jean	Université de l'Alberta	31
32	2006/12/06	Wilfrid Denis, professeur de sociologie, Collège St-Thomas More	Université de la Saskatchewan	32
16	2006/10/19	Louise Bouchard, professeure, Directrice du programme de doctorat en santé des populations	Université d'Ottawa	16
32	2006/12/06	Dominique Sarny, directeur, Institut français	Université de Régina	32
24	2006/11/08	Robert Donnelly, président	Voice of English-Speaking Québec	24

32	2006/12/06	Réseau santé en français de la Saskatchewan Soraya Côté, directrice Roger Gauthier, élu et trésorier
22	2006/11/07	Réseau santé Nouvelle-Écosse Alphonse Saulnier, présidente Paul d'Entremont, coordonnateur
35	2007/01/30	Réseau TNO Santé en français Jean de Dieu Tuyishime, coordonnateur
30	2006/12/04	RésoSanté de la Colombie-Britannique Brian Conway, président Yves Trudel, coordonnateur
18	2006/10/26	Santé Canada Roger Farley, directeur exécutif, Bureau d'appui aux communautés de langue officielle, Direction des affaires intergouvernementales Marcel Nouvet, sous-ministre adjoint
23	2006/11/07	Société des Acadiciens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Daniel Thériault, directeur général
30	2006/12/04	Société de développement économique de la Colombie-Britannique Donald Cyr, directeur général
33	2006/12/06	Société franco-manitobaine Daniel Boucher, président-directeur général
30	2006/12/04	Société Maison de la francophonie de Vancouver Marie Bourgeois, directrice générale
22	2006/11/07	Société Saint-Thomas –d'Aquin Lizanne Thorne, directrice générale
14	2006/10/05	Société Santé en français Donald DesRoches, administrateur, membre du Conseil d'administration, Délégué du ministre des Affaires acadiennes et francophones de l'Île-du-Prince-Édouard Denis Fortier, administrateur, membre du Conseil d'administration, Office régional de la santé du Centre du Manitoba Hubert Gauthier, président et directeur général
23	2006/11/07	Société santé et mieux-être du Nouveau-Brunswick Norman Gionet, président Gilles Vienneau, directeur général

17	2006/10/24	Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration L'hon. Monte Solberg, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration Daniel Jean, sous-ministre adjoint, Opérations
35	2007/01/30	Partenariat communauté en santé du Yukon Sandra St-Laurent, coordonnatrice
24	2006/11/08	Quebec Community Groups Network Peter Riordon, trésorier
36	2007/02/01	Quebec English Literacy Alliance Ilze Epners, présidente
36	2007/02/01	Quebec Protestant Education Research Project Roderick MacLeod, directeur
24	2006/11/08	Réseau communautaire de santé et de services sociaux James Carter, coordonnateur
35	2007/01/30	Réseau de développement économique et d'employabilité (RDÉE) Canada Pierre Bélanger, président Roger Lavoie, directeur général
21	2006/11/06	Réseau de développement économique et d'employabilité de Terre-Neuve-et-Labrador Josée Dalton, coordonnatrice
16	2006/10/19	Réseau des services de santé en français de l'Est de l'Ontario Nicole Robert, directrice Marc Laffamme, coordonnateur, Projet francophone
22	2006/11/07	Réseau des services de santé en français de l'Île-du-Prince-Édouard Julie Gilman, coordonnatrice Jeannita Bernard, membre
26	2006/11/10	Réseau des services de santé en français du Moyen-Nord de l'Ontario Marc-André Larouche, directeur général
25	2006/11/09	Réseau franco-santé du Sud de l'Ontario Nicole Rauzon-Wright, présidente Jean-Marc Boissvenue, directeur général
31	2006/12/05	Réseau santé albertain Denis Vincent, président Luc Therrien, directeur général Donald Michaud, directeur général

22	2006/11/07	Fédération des parents francophones de l'Île-du-Prince-Edouard Nicole Drouin, directrice générale
30	2006/12/04	Fédération des parents francophones de Colombie-Britannique Pauline Gobeil, vice-présidente Marc Gignac, directeur du développement stratégique
21	2006/11/06	Fédération des parents francophones de Terre-Neuve et du Labrador Marie-Claude Thibodeau, directrice générale
35	2007/01/30	Fédération Franco-TéNOise Léo-Paul Provencher, directeur général
34	2006/12/12	Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada Martelle Beaulieu, directrice générale
34	2006/12/12	Fédération culturelle canadienne-française Pierre Bourbeau, directeur général
32	2006/12/06	Fédération provinciale des fransaskois Maria Lepage, présidente
33	2006/12/06	Hôpital général St-Boniface Michel Tétreault, président-directeur général
36	2007/02/01	Impératif français Jean-Paul Perreault, président
22	2006/11/07	Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques Rodrigue Landry, directeur
29	2006/11/28	Journal Le Voyageur Réjean Grenier, éditeur et éditorialiste
17	2006/10/24	La Cité collégiale Andrée Lortie, présidente Linda Cloutier, directrice des sciences de la santé
33	2006/12/06	La Liberté Sylviane Lanthier, directrice et rédactrice en chef
31	2006/12/05	Le Franco d'Edmonton Étienne Alary, directeur
21	2006/11/06	Le Gaboteur Steven Watt, rédacteur

33	2006/12/06	Conseil communauté en santé du Manitoba Charles Gagné, président Léo Robert, directeur général
23	2006/11/07	Conseil économique du Nouveau-Brunswick Louis-Philippe Gauthier, directeur général
25	2006/11/09	Conseil des ministres de l'éducation (Canada) Raymond Thérberge, directeur général
30	2006/12/04	Conseil scolaire francophone de Colombie-Britannique Marie Bourgeois, présidente du conseil d'administration Jean Watters, directeur général Paul de la Riva, directeur des communications
32	2006/12/06	Conseil scolaire fransaskois Bernard Roy, surintendant de l'éducation Denis Ferre, directeur de l'éducation, Division scolaire francophone n° 310
19	2006/10/31	Consortium national de formation en santé Gilles Patry, coprésident
36	2007/02/01	English Language Arts Network Guy Rodgers, directeur général
34	2006/12/12	Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français Gaétan Cousineau, directeur général
23	2006/11/07	Fédération des aînées et aînés francophones du Canada Willie Lirette, président
25	2006/11/09	Fédération des aînés et des retraités francophones de l'Ontario Marcelle Jomphe-LeClair
33	2006/12/06	Fédération des associations de juristes d'expression française de Common Law Louise Aucoin, présidente Rénald Rémillard, directeur général
30	2006/12/04	Fédération des francophones de la Colombie-Britannique Michelle Rakotonaivo, présidente Yseult Friolet, directrice générale Jamal Nawri, coordonnateur, Immigration
21	2006/11/06	La Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador Cyrilda Poirier, directrice générale interimaire

30	2006/12/04	Association des juristes d'expression française de la Colombie-Britannique Pierre Gagnon, président du conseil d'administration
29	2006/11/28	Association de la presse francophone Francis Poté, directeur général
31	2006/12/05	Autorité régionale francophone du Centre-Nord no.2 Martin Blanchet, conseiller scolaire Josée Devaney, conseillère scolaire Paul Dumont, conseiller scolaire
25	2006/11/09	Canadian Parents for French (Ontario) Monika Ferenczy, présidente Betty Gormley, directrice générale
25	2006/11/09	Centre francophone de Toronto Jean-Gilles Pelletier, directeur général David Laliberté, président
34	2006/12/12	Centre culturel de Cornwall, Dundas et Glengarry Francine Brisebois, présidente
30	2006/12/04	Centre culturel francophone de Vancouver Alexandre Houle, directeur général et artistique par intérim
31	2006/12/05	Centre de santé Saint-Thomas Maurice Gaudet, président Denis Collette, coordonnateur de projet
30	2006/12/04	Chambre de commerce franco-colombienne de Vancouver Pierre Senay, président
26	2006/11/10	Collège Boreál Denis Hubert, président Renée Champagne, vice-présidente, Affaires collégiales et communautaires
25	2006/11/09	Collège universitaire Glendon – Université York Louise Lewin, directrice adjointe
13	2006/10/03	Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada – Communautés francophones en situation minoritaire Marc C. Arnal, coprésident, Partie communautaire Daniel Jean, coprésident, Partie gouvernementale
34	2006/12/12	Commission nationale des parents francophones Murielle Gagné-Ouellette, directrice générale

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
Alliance de la francophonie de Timmins Pierre Bélanger, président du conseil d'administration	2006/11/28	29
Alliance Jeunesse-Famille de l'Alberta Society Sylvain Lacroix, directeur général Luketa M'Pindou, coordonnateur	2006/12/05	31
Assemblée communautaire fransaskoise Michel Dubé, président Denis Desagné, directeur général	2006/12/06	32
Assemblée de la francophonie de l'Ontario Marlette Carrier-Fraser, présidente Jean Comtois, vice-président	2006/12/12	34
Association acadienne et francophone des aînées et aînés du Nouveau-Brunswick Jean-Luc Bélanger, président	2006/11/07	23
Association canadienne-française de l'Alberta Jean Johnson, président Joël Lavoie, directeur général	2006/12/05	31
Association canadienne française de l'Ontario du grand Sudbury Suzanne Roy, directrice générale, Développement du secteur communautaire	2006/11/10	26
Association des enseignants et enseignantes francophone du Nouveau-Brunswick Richard Caissier, directeur général	2006/11/07	23
Association franco-yukonnaise Marianne Théorêt-Poupart, coordonnatrice des communications	2006/12/04	30
Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick Achille Maillet, premier vice-président	2006/11/07	23
Association francophone des parents du Nouveau-Brunswick Josée Nadeau, directrice	2006/11/07	23
Association des francophones du Nunavut Daniel Hubert, directeur, Santé en français du Nunavut	2007/01/30	35

ainsi qu'avec les agences fédérales de promotion économique et les ministères impliqués dans le développement économique.

Recherche

Recommandation 37

Que la ministre de la Francophonie et des Langues officielles s'assure que toutes les institutions fédérales, dans le cadre de leur mandat respectif, se donnent une stratégie en faveur de la vitalité communautaire qui soit basée sur des données factuelles et de la recherche soutenue, axée sur des résultats concrets, et que soit créé un fonds permanent de subventions de recherche sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Conclusion

Recommandation 38

Que le gouvernement du Canada mette sur pied dès maintenant un Comité de haut niveau, formé de représentants du gouvernement, des communautés, des provinces et des territoires, chargé de préparer la seconde phase du *Plan d'action pour les langues officielles* de manière à permettre son intégration au budget 2008-2009.

Recommandation 39

Que le gouvernement du Canada adopte une approche globale dans son renouvellement du *Plan d'action pour les langues officielles*, comprenant notamment :

- l'implication active des communautés, des provinces et territoires, et du gouvernement fédéral dans les phases d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation;
- l'identification souple de secteurs clés d'intervention pour lesquels l'importance du financement pourrait être modulée en fonction des priorités établies par les communautés.

que Patrimoine canadien ajoute un financement adéquat des projets artistiques et culturels et des infrastructures correspondantes dans le cadre du volet « Vie communautaire » de ses programmes d'appui aux langues officielles.

Recommandation 33

Que Patrimoine canadien, lors d'investissements pour des projets majeurs d'infrastructures liés au Plan d'action pour les langues officielles, ajoute 1% de l'investissement afin qu'un projet artistique soit inclus à cette infrastructure.

Justice

Recommandation 34

Que le gouvernement du Canada poursuive les efforts entrepris dans le cadre du *Plan d'action pour les langues officielles* en termes de facilitation de l'accès à la justice dans les deux langues officielles, et recommande le moyen le plus approprié de constituer des banques de jurés francophones, en collaboration avec la Fédération des associations de juristes d'expression française de *common law*.

Développement économique

Recommandation 35

Que le gouvernement du Canada maintienne le Fonds d'habilitation au-delà de 2008.

Recommandation 36

Que le gouvernement du Canada se dote d'une politique cadre de développement économique des communautés de langue officielle en situation minoritaire:

- qui serait axée sur l'offre active des programmes et le financement du démarrage de projets, en fonction des particularités des communautés;

- dont les provinces et territoires demeureraient les maîtres d'œuvre, tout en étant développée en partenariat avec les Réseaux de développement économique et d'employabilité et les Community Economic Development and Employability Committees,

Recommandation 28

Que le gouvernement fédéral crée un programme d'alphabétisation, en partenariat avec les provinces, les francophones à l'extérieur du Québec et aux communautés anglophones du Québec de meilleures occasions de contribuer à l'économie du savoir au Canada.

Promotion du français

Recommandation 29

Que le gouvernement du Canada, avec le soutien des bureaux régionaux du Commissariat aux langues officielles, lance une campagne de promotion du français comme langue nationale à l'intention des anglophones, de manière à appuyer les efforts déployés dans le cadre des ententes fédérales-provinciales-territoriales pour l'enseignement du français langue seconde.

Médias

Recommandation 30

Que le gouvernement du Canada s'assure que les publications desservant principalement les communautés de langue officielle en situation minoritaire ne soient pas pénalisées financièrement par la décision de Postes Canada de retirer sa contribution au Programme d'aide aux publications, et que Patrimoine canadien confirme le maintien du programme au-delà de 2008.

Recommandation 31

Que la présence des médias communautaires soit considérée comme un élément important du soutien à la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire, et que le gouvernement du Canada en fasse des partenaires privilégiés afin de remplir son mandat de promotion de la dualité linguistique et de soutien au développement des communautés.

Arts et culture

Recommandation 32

Que les arts et la culture soient considérés comme des éléments essentiels de la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire, que cela se reflète dans les suites à donner au *Plan d'action pour les langues officielles*, et

Développement des infrastructures

Recommandation 23

Que le gouvernement du Canada crée un fonds d'infrastructures visant la mise à niveau des services les plus aptes à soutenir la vitalité des communautés francophones en situation minoritaire, en particulier les services à la petite enfance.

Clauses linguistiques dans les ententes fédérales-provinciales-territoriales

Recommandation 24

Que tout paiement de transfert du gouvernement fédéral vers les provinces ou territoires dans un champ de compétence provincial ou à compétence partagée comporte une clause réservant des fonds spécifiques en vue de la progression vers l'équivalence dans l'offre des services pour la communauté francophone en situation minoritaire.

Recommandation 25

Que le gouvernement du Canada, en partenariat avec les gouvernements territoriaux et les communautés francophones du Nord, élabore une stratégie envers les francophones des territoires garantissant une offre de services adéquate pour tout ce qui relève des responsabilités fédérales, et négocie des clauses particulières pour les francophones lorsqu'il y a transfert de responsabilités vers les gouvernements territoriaux.

Programme de contestation judiciaire

Recommandation 26

Que le gouvernement du Canada rétablisse le Programme de contestation judiciaire, ou crée un autre programme permettant d'atteindre les objectifs de manière équivalente.

Alphabétisation

Recommandation 27

Que le gouvernement du Canada maintienne les engagements du Plan d'action quant au financement attribué aux initiatives d'alphabétisation pour la petite enfance.

communautés de langue officielle soit bonifiée de 50 p. cent par rapport aux niveaux actuels de financement pour l'exercice financier 2007-2008 et suivie par la suite, de manière proportionnelle, la progression des budgets de l'ensemble des budgets des Programmes d'appui aux langues officielles de Patrimoine canadien, de manière à refléter les efforts supplémentaires qui sont exigés des organismes lorsque des projets sont mis en place.

Recommandation 19

Que la totalité des sommes versées aux organismes dans le cadre du programme régulier du sous-volet « Collaboration avec le secteur communautaire » du volet « Vie communautaire », et qui ne sont pas liés à des projets spécifiques, soient versées sous forme de subventions.

Recommandation 20

Que le Conseil du Trésor tienne compte des particularités des communautés de langue officielle en situation minoritaire, en particulier de l'obligation de prendre des mesures positives visant à soutenir le développement de ces communautés, et fasse preuve de plus de souplesse administrative dans le cadre de l'élaboration de sa Politique sur les paiements de transfert.

Recommandation 21

Que la proportion de l'enveloppe totale du sous-volet « Collaboration avec le secteur communautaire » du volet « Vie communautaire » du programme Développement de langue officielle de Patrimoine canadien attribuée à la communauté anglophone du Québec soit augmentée et bénéficie en priorité aux organismes communautaires situés à l'extérieur de la région métropolitaine de Montréal.

Recommandation 22

Que dans la mesure où cela respecte l'esprit et les critères du programme concerné, Patrimoine canadien, dans le cadre des ententes du volet « Vie communautaire » du programme Développement des communautés de langue officielle, s'engage à respecter les priorités établies par les organismes représentant les communautés de langue officielle en situation minoritaire et les inscrit expressément dans ces ententes.

- a) faire prendre conscience aux parents des avantages d'inscrire leur enfant à une institution préscolaire et primaire française;
- b) favoriser la poursuite de l'enseignement en français au niveau secondaire comme étant un atout dans la capacité future de l'enfant de s'épanouir sur le plan professionnel dans un environnement majoritairement anglophone.

Enseignement de la langue seconde

Recommandation 15

Que le gouvernement du Canada maintienne à leurs niveaux actuels de financement au minimum les programmes d'enseignement de langue seconde, y compris les programmes d'immersion, et soutienne les gouvernements provinciaux et territoriaux dans la mise en place de structures administratives adéquates permettant de diminuer les problèmes d'accès et de reddition de compte, le tout avec la collaboration de d'organisations reconnues faisant la promotion de l'apprentissage de la langue seconde.

Recommandation 16

Que le gouvernement du Canada augmente le niveau de son investissement dans le cadre de l'entente entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec pour l'enseignement de l'anglais langue seconde.

Rétention des jeunes professionnel-le-s

Recommandation 17

Que le gouvernement du Canada crée un programme, en partenariat avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les institutions d'enseignement postsecondaire, visant à offrir des stages qui attireront ou favoriseront la rétention et le retour des étudiants francophones dans les communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Soutien aux organismes communautaires

Recommandation 18

Que l'enveloppe du programme régulier du sous-volet « Collaboration avec le secteur communautaire » du volet « Vie communautaire » du programme Développement des

les toutes les parties qui permettrait de stimuler équitablement le recrutement d'étudiants internationaux francophones dans l'ensemble du pays.

Chapitre 4 : Développement des communautés

Enseignement dans la langue de la minorité

Recommandation 11

Que le gouvernement du Canada respecte intégralement les engagements pris dans le Plan d'action pour les langues officielles et bonifie le montant des ententes fédérales-provinciales-territorales pour l'enseignement dans la langue de la minorité pour qu'il atteigne la somme de 460,9 millions de dollars entre le 1^{er} avril 2007 et le 31 mars 2009.

Petite enfance

Recommandation 12

Que parmi les 125 000 places en garderie dont la création a été annoncée par le gouvernement du Canada dans le cadre du budget 2006-2007, un nombre déterminé soit réservé aux communautés francophones en situation minoritaire, dans une proportion qui soit au minimum équivalente à la proportion de francophones habitant dans chaque province ou territoire.

Recommandation 13

Que lors du prochain renouvellement des ententes en éducation avec les provinces et territoires autres que le Québec, ou lorsque les enveloppes destinées à l'éducation dans la langue de la minorité n'auront pas pu être dépensées en entier, ces montants puissent être utilisés par les provinces et territoires pour financer la mise à niveau de l'offre de services à la petite enfance et de services préscolaires en français.

Promotion de l'éducation en français

Recommandation 14

Que le gouvernement du Canada, avec l'accord des provinces et territoires, mène une campagne de sensibilisation et d'information auprès des communautés francophones en situation minoritaire dont les objectifs seraient les suivants :

qui concerne la progression anticipée du nombre d'immigrants s'établissant dans les communautés francophones en situation minoritaire suite à la mise en œuvre de ce Plan stratégique;

- définisse un échéancier et élabore un mécanisme de suivi rigoureux qui permettra de vérifier régulièrement l'atteinte des résultats.

Recommandation 7

Que, conformément à ses obligations en vertu de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, le ministre de la Citoyenneté et de l'immigration, lors du paiement des transferts vers les provinces et territoires dans le cadre du programme d'aide à l'établissement et à l'intégration des immigrants, invite les provinces et territoires autres que le Québec à consacrer à la communauté francophone une proportion de ces transferts supérieure d'au moins un point de pourcentage à la proportion de résidents de la province, dont la première langue officielle parlée est le français.

Recommandation 8

Que Citoyenneté et Immigration Canada invite les provinces et territoires autres que le Québec à désigner au moins un organisme communautaire par province ou territoire qui serait chargé de coordonner les efforts d'intégration et d'établissement des immigrants francophones, et que cet organisme puisse procéder à des initiatives de recrutement autonomes.

Recommandation 9

Que Citoyenneté et Immigration Canada intensifie ses efforts de recrutement d'immigrants francophones à partir de ses ambassades à l'étranger et appuie les efforts de recrutement des communautés francophones en situation minoritaire, notamment en conscientisant et en formant adéquatement le personnel des ambassades, et en garantissant la disponibilité des documents d'information dans les deux langues officielles.

Recommandation 10

Que le gouvernement du Canada négocie une entente avec le Québec, les autres provinces et territoires et les institutions postsecondaires, afin de trouver une formule satisfaisante pour

Recommandation 5

Sous réserve :

- d'une clarification des responsabilités respectives des institutions membres, des gouvernements provinciaux, territoriaux, et du gouvernement fédéral;
- d'une évaluation approfondie de l'utilisation des fonds alloués permettant notamment de comparer le coût de la formation d'un étudiant hors-CNFS à celui d'un étudiant CNFS;
- et finalement de l'intégration d'un porte-parole de chaque province et territoire au sein du conseil d'administration du CNFS.

Que Santé Canada se montre favorable à la proposition de financement qui sera soumise en 2007 par le Consortium national de formation en santé (CNFS) pour la phase III de ses projets s'échelonnant sur la période 2008-2009 à 2012-2013.

Chapitre 3 : Immigration

Recommandation 6

Que Citoyenneté et Immigration Canada, en collaboration avec les provinces et territoires :

- demande à Statistique Canada d'effectuer un suréchantillonnage des immigrants de langue française dans le cadre de l'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada;
- demande à Statistique Canada de procéder à une étude rigoureuse portant sur la démographie des immigrants francophones en situation minoritaire et sur les particularités de leur mobilité;
- identifie les meilleures pratiques quant à l'intégration harmonieuse des immigrants au sein des communautés francophones en situation minoritaire;
- procède à une réévaluation complète des cibles et des définitions contenues dans le Plan stratégique pour favoriser l'immigration au sein des communautés francophones en situation minoritaire, en particulier en ce

Chapitre 2 : Santé

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada suggère aux provinces d'inscrire la variable linguistique dans les dossiers de santé, en s'assurant de bien respecter leurs champs de compétence, et que Statistique Canada procède au suréchantillonnage des communautés de langue officielle en situation minoritaire lors de sa prochaine Enquête nationale sur la santé des populations.

Recommandation 2

Que Santé Canada confirme immédiatement son engagement à financer les initiatives prévues au sous-volet « adaptation des soins de santé primaires » du volet « Santé » du Plan d'action pour les langues officielles pour l'exercice financier 2007-2008, pour un montant minimum de 10 millions de dollars.

Recommandation 3

Que Santé Canada manifeste dans les plus brefs délais son engagement clair à donner, par le biais de transferts aux provinces et territoires, les moyens aux réseaux regroupés sous la coordination de la Société Santé en français et du *Community Health and Social Services Network* de mettre en œuvre les initiatives prioritaires identifiées dans les projets « Préparer le terrain », et ce, sous forme d'un financement à long terme bonifié à partir de l'exercice financier 2008-2009.

Recommandation 4

Que Santé Canada reconduise et bonifie à long terme son financement des programmes de formation linguistique présentement coordonnés par l'Université McGill dans le cadre du sous-volet « formation et rétention de la main-d'œuvre » du volet « santé » du Plan d'action pour les langues officielles, et ce à partir de l'exercice financier 2008-2009.

- l'identification souple de secteurs clés d'intervention pour lesquels l'importance du financement pourrait être modulée en fonction des priorités établies par les communautés.

La décision du Comité d'entreprendre une tournée pancanadienne a marqué un tournant. C'était la première fois qu'il se déplaçait pour visiter les communautés, et ce après 25 ans d'existence pour le Comité et ses prédécesseurs. Cette décision a été bien accueillie par les représentants des communautés et les discussions se sont déroulées dans un climat d'ouverture et de franc dialogue.

Cette franchise et cette ouverture ont eu l'occasion de s'exprimer de manière particulièrement évidente dans l'opposition généralisée des organisations rencontrées à l'abolition du Programme de contestation judiciaire. Cette annonce, faite en septembre 2006, a été perçue comme un véritable désaveu du droit des communautés à faire respecter les garanties constitutionnelles que leur accorde l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, la jurisprudence qui en a découlé, ainsi que l'article 43 (2) de la *Loi sur les langues officielles* par lequel le gouvernement s'engage à consulter les communautés avant d'élaborer ou de modifier un programme susceptible d'avoir des conséquences sur le développement des communautés. Cette question a divisé les membres du Comité sans qu'une avenue de réconciliation ait pu être identifiée, malgré l'unité d'ensemble qui régnait sur l'essentiel des autres sujets.

Enfin, les membres du Comité ne souligneront jamais assez la qualité de l'accueil qu'ils ont reçu lors de ces rencontres, notamment lors des visites de différents sites incarnant de manière éloquente la vitalité des communautés. Cette vitalité est alimentée en grande partie par des organisations communautaires qui auraient cessé d'exister depuis longtemps si ce n'avait été du dévouement acharné des bénévoles qui ont tenu le flambeau à travers toutes les intempéries possibles. C'est grâce à ces personnes que des écoles, des centres communautaires, des centres de santé, des institutions postsecondaires et des organismes de développement économique ont pu naître depuis 30 ans, et constituer un acquis qui nourrit cette vitalité au quotidien.

Les défis sont cependant toujours de taille, car la décroissance démographique, la dispersion et l'urbanisation continuent de menacer à moyen terme la pérennité de plusieurs de ces communautés. C'est sur les mêmes personnes que reposent ultimement les efforts qui seront faits dans l'avenir pour soutenir cette vitalité, en particulier dans le développement des services à la petite enfance, de l'accueil des immigrants, et de la concrétisation des projets en santé identifiés comme prioritaires par les communautés.

C'est à toutes ces personnes sur qui repose l'avenir des communautés que le Comité voudrait dédié ce rapport. Nous espérons avoir contribué à renforcer le pont entre les communautés et le gouvernement du Canada et souhaitons vivement que nos recommandations soient accueillies favorablement, afin que nos deux langues nationales puissent s'incarner partout au pays dans des communautés plus vivantes que jamais.

Pistes ouvertes par la compilation de ces données par l'ajout d'un volet « recherche » au Plan d'action.

Ce bilan du *Plan d'action pour les langues officielles*, et la réflexion sur les suites à lui donner, ont permis d'identifier la principale condition de succès de son renouvellement. Cette condition consiste à favoriser une approche globale dans le soutien à la vitalité des communautés. Cette approche globale devrait comporter au moins deux aspects :

1. La participation à part entière des communautés, des provinces et territoires et du gouvernement fédéral dans l'élaboration de la phase II du Plan d'action, dans sa mise en œuvre et dans l'évaluation de ses résultats. Il est apparu clairement que la réussite des initiatives en santé était liée à ce partenariat difficile, mais combien fructueux. Les communautés ne peuvent pas s'allier au gouvernement fédéral contre les provinces ou territoires sans créer des résistances qui menaceront la réussite des initiatives.

2. Une plus grande souplesse dans l'identification de secteurs spécifiques (santé, éducation, etc.) auxquels sont rattachées des enveloppes budgétaires. En attachant des budgets à des secteurs spécifiques, il peut s'ensuivre une rigidité entraînant des programmes « *one size fits all* » qui correspondent de manière très variable aux besoins des communautés. Cela est revenu comme un leitmotiv dans les témoignages : ce qui est bon pour une communauté ne l'est pas nécessairement pour une autre. Les programmes doivent être ajustés aux réalités régionales, mais l'importance relative des différents programmes doit également pouvoir être modulée. Ainsi, une partie du financement pourrait être un financement d'ensemble pour une communauté donnée, et les différents partenaires s'entendraient sur la redistribution des montants en fonction des secteurs prioritaires, sans obligation de dépenser plus ou moins que nécessaire à cause des montants fixes attachés à chaque secteur.

Le Comité recommande donc :

Recommandation 39

Que le gouvernement du Canada adopte une approche globale dans son renouvellement du *Plan d'action pour les langues officielles*, comprenant notamment :

- l'implication active des communautés, des provinces et territoires, et du gouvernement fédéral dans les phases d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation;

soutenir le développement des communautés et de promouvoir la dualité linguistique. Pour les communautés francophones, la clé réside dans la décision des parents d'inscrire leurs enfants à l'école française. Cette décision sera de beaucoup facilitée par la disponibilité de services préscolaires, intégrés par exemple à un centre scolaire communautaire. L'existence de ces infrastructures doit s'accompagner d'une campagne de sensibilisation des parents francophones aux avantages d'inscrire leur enfant dans une institution francophone, qu'il s'agit de la meilleure garantie de bilinguisme, de loin supérieure à l'immersion, et que cette décision ne nuira nullement à l'épanouissement professionnel de leur enfant. Bien au contraire.

Dans le cas des anglophones, il faut poursuivre les efforts de promotion du français par une campagne de promotion qui leur serait destinée, en portant une attention particulière aux anglophones du Québec qui ont besoin d'un meilleur appui pour favoriser l'apprentissage du français. Les institutions postsecondaires, ainsi que le Commissariat aux langues officielles, pourraient être mis à contribution dans cet effort de promotion de la dualité linguistique.

Pour des raisons administratives liées à la division constitutionnelle des champs de compétence, il est souvent difficile d'identifier la source appropriée du financement des infrastructures. La volonté est parfois présente à tous les niveaux, mais les critères des programmes n'ont pas la souplesse qui permettrait de marier la responsabilité fédérale envers les communautés et les compétences provinciales dans le domaine où l'intervention fédérale serait la plus appropriée pour remplir son mandat. La création d'un fonds d'infrastructures auquel les provinces et territoires pourraient participer a rallié les membres du Comité et les communautés.

Dans un ordre d'idée assez proche, il est apparu évident que l'une des meilleures façons de vérifier l'engagement du gouvernement fédéral envers les communautés consisterait à intégrer une clause sur les communautés linguistiques dans chacune des ententes par lesquelles le gouvernement fédéral transfère des sommes aux gouvernements provinciaux et territoriaux.

Certains secteurs essentiels à la vitalité des communautés étaient absents du Plan d'action, en particuliers ceux des médias, des arts et de la culture. Ces secteurs nourrissent la vitalité et en sont le reflet. À cet égard, les médias communautaires sont apparus comme un partenaire potentiel du gouvernement fédéral qui avait été sous-utilisé. Quant aux arts et à la culture, ils sont directement liés à la santé des réseaux communautaires qui supportent la plupart des initiatives dans ce domaine. Finalement, l'analyse plus élaborée qu'a faite le Comité dans les secteurs de la santé et de l'immigration a révélé des lacunes très importantes dans les connaissances sur lesquelles devrait s'appuyer le Plan d'action. Certaines de ces lacunes seront comblées par l'Enquête post-censitaire de Statistique Canada sur la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Cependant, il faut s'assurer de poursuivre les

communautés et devraient constituer la pierre angulaire du renouvellement du *Plan d'action pour les langues officielles*.

Le dernier volet du Plan d'action qu'a examiné le Comité est celui de l'immigration. Malgré un investissement modeste de 9 millions de dollars, il a semblé aux membres que ce secteur devrait faire l'objet d'efforts particuliers lors du renouvellement du Plan d'action. C'est pourquoi un chapitre complet y a été consacré dans ce rapport. Les mesures annoncées ont été accueillies avec beaucoup d'enthousiasme, mais les résultats ne se sont fait sentir qu'au Manitoba, surtout en raison de l'implication soutenue du gouvernement provincial. Par ailleurs, le *Plan stratégique pour favoriser l'immigration au sein des communautés francophones*, dévoilé en septembre 2006, poursuit des objectifs dont personne ne remet en question la pertinence. Ce Plan stratégique s'appuie toutefois sur des données beaucoup trop fragmentaires et des cibles de résultats beaucoup trop confuses pour permettre une amélioration de la situation. Les investissements de 307 millions de dollars annoncés pour l'accueil et l'établissement de l'ensemble des nouveaux arrivants sont certes bien accueillis par les communautés, mais il est impossible de savoir pour le moment quelle portion de ces sommes sera affectée aux communautés en situation minoritaire.

On peut donc conclure que le *Plan d'action pour les langues officielles* a été un atout pour le développement des communautés, mais que ses résultats sont demeurés bien en deçà des attentes initiales, sauf dans les secteurs de la santé et, à un moindre degré, de la justice et du développement économique.

Outre ce bilan mitigé des résultats du Plan d'action, plusieurs autres aspects importants du développement des communautés ont été abordés dans le cadre d'une réflexion sur les suites à donner au Plan d'action à partir de 2008-2009.

Le premier élément de cette réflexion concerne le renouvellement du Plan d'action lui-même. De nombreux témoignages ont révélé une inquiétude liée au fait que rien n'avait été mis en place à ce jour pour assurer ce renouvellement, alors qu'il ne reste qu'un an avant son échéance. De plus, plusieurs des cibles du Plan, particulièrement en éducation, supposaient qu'il se poursuivrait jusqu'en 2012-2013. Pour ces raisons, le Comité recommande :

Recommandation 38

Que le gouvernement du Canada mette sur pied dès maintenant un Comité de haut niveau, formé de représentants du gouvernement, des communautés, des provinces et des territoires, chargé de préparer la seconde phase du *Plan d'action pour les langues officielles* de manière à permettre son intégration au budget 2008-2009.

Un autre élément de réflexion apporté par les communautés porte sur la manière de réorganiser les efforts du gouvernement fédéral en vue de remplir son obligation de

intéressant que le Comité se penche sur cette question dans le cadre d'une étude particulière. C'est surtout la création du Fonds d'habilitation en 2005, dont les 36 millions de dollars sur trois ans se sont ajoutés au Plan d'action, qui a fait l'objet de remarques élogieuses. Les réseaux de développement économique et d'employabilité et les CEDEC au Québec ont grandement bénéficié de ce fonds, et ils se sont montrés inquiets de la possibilité que le financement ne soit pas renouvelé à partir de 2008-2009.

Le volet « Appui aux communautés » du Plan d'action a été souvent abordé lors des réunions. Ce volet était assorti d'investissements de 33,5 millions de dollars, dont 19 millions de dollars en support à des projets susceptibles de soutenir le développement des communautés. Les 13,5 millions de dollars de plus étaient destinés à bonifier les ententes par lesquelles le gouvernement fédéral aide les provinces et les territoires à améliorer leur offre de services dans la langue de la minorité. Dans l'ensemble, ce volet du Plan d'action n'a pas eu de résultats sur le développement des communautés, essentiellement parce que les investissements attendus ne se sont pas concrétisés. Le volet « Vie communautaire » du Programme d'appui aux langues officielles de Patrimoine canadien est le seul à avoir subi une diminution depuis 2002-2003. Les investissements du Plan d'action ont été presque entièrement annulés par une diminution des dépenses du Fonds stratégique ainsi que par une diminution des dépenses du programme régulier des ententes fédérales-provinciales-territoriales pour l'amélioration des services.

De plus, le fait que les anciennes ententes Canada-communautés n'aient pas été renouvelées a souvent été évoqué comme un frein pour les organisations communautaires qui ne peuvent plus faire de planification à moyen terme. En effet, en l'absence de telles ententes, les montants versés aux organismes le sont sur une base annuelle. En 2005-2006, la somme totale de ces montants versés aux organismes est remontée aux niveaux de 2002-2003, après une baisse durant les deux années suivantes. Autrement dit, les organismes communautaires, qui sont les maîtres d'œuvre d'un grand nombre d'initiatives prévues au Plan d'action, ont dû gérer un plus grand nombre de projets tout en subissant une diminution réelle de leurs revenus.

Il est apparu de manière tout à fait claire aux membres du Comité que le soutien à la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire passait par le soutien aux organismes communautaires. Ces derniers agissent en mandataires plus qu'efficaces dans l'identification et la mise en œuvre des mesures positives les plus susceptibles de permettre au gouvernement fédéral de remplir les obligations qui lui incombent désormais en vertu de la *Loi sur les langues officielles*.

Une autre dimension de l'appui aux communautés dans le Plan d'action concernait les programmes d'alphabétisation et les services de garde. La réorganisation en profondeur de ces programmes fut l'objet de nombreuses critiques de la part des représentants des communautés. L'inquiétude la plus profonde touche les services à la petite enfance qui constituent la priorité numéro un des communautés selon le point de vue de l'amélioration de leur vitalité. De nombreux témoignages ont laissé entendre que les services à la petite enfance étaient la principale clé du développement futur des

La situation est très différente pour l'enseignement de la langue seconde, car, dans ce cas, les investissements dans les programmes réguliers ont été maintenus et ceux du Plan d'action s'y sont rajoutés comme prévu, ce qui a fait presque doubler la somme totale de ce volet du programme entre 2002-2003 et 2005-2006. Étant donné que l'effet de ces investissements ne se fait ressentir qu'indirectement auprès des communautés, puisqu'ils s'adressent aux communautés en situation majoritaire, ils ont surtout un effet sur la promotion de la dualité linguistique. Si on les considère en fonction de l'objectif du soutien à la vitalité des communautés, ils sont moins déterminants que ceux dans l'enseignement dans la langue de la minorité, sauf peut-être au Québec où ils facilitent la rétention des anglophones.

Le deuxième secteur en importance en termes d'investissements, avec 19 millions de dollars, est celui de la santé, et le Comité l'a analysé en détails au chapitre 2. Les résultats pour les volets du réseautage et de l'accès aux soins de santé primaires sont convaincants à tous les points de vue. Le Comité est d'avis que le gouvernement du Canada devrait soutenir énergiquement la mise en œuvre des projets identifiés dans le cadre des initiatives « Préparer le terrain ». Sous le volet « Formation et rétention des professionnels de la santé », qui accapare les deux tiers des investissements de ce secteur du Plan d'action, les résultats sont également au-delà des attentes, mais certaines questions demeurent en suspens, comme l'implication des provinces et territoires, l'ambiguïté du rôle du gouvernement fédéral et l'absence d'analyse financière. Pour les trois volets, la Société Santé en français, le *Quebec Health and Social Services Network* et le Consortium national de formation en santé se sont montrés très inquiets de la possibilité que les investissements en santé ne soient pas renouvelés à l'échéance du Plan d'action.

Le troisième secteur en importance était celui de la fonction publique, avec des investissements de 64,6 millions de dollars. L'étude du Comité a peu abordé cette question. La raison pour cela est que la capacité bilingue de la fonction publique a des conséquences sur les communautés surtout dans la région de la Capitale nationale, et les francophones y sont bien représentés. Ailleurs, il existe de nombreux problèmes d'accès aux services fédéraux, mais ceux-ci sont bien documentés dans les rapports du Commissariat aux langues officielles. Le problème principal sur le plan du développement des communautés concerne les anglophones du Québec qui, en fonction de la Partie VI de la *Loi sur les langues officielles*, sont sous-représentés au sein de la fonction publique fédérale au Québec. Certaines préoccupations ont également été soulevées sur l'utilisation des 14 millions de dollars du Fonds d'innovation géré par le Conseil du Trésor.

Dans le secteur de la justice, les investissements de 45,5 millions de dollars ont évidemment peu de résultats directs sur le quotidien des membres des communautés, mais les représentants des organisations qui en ont bénéficié ont salué leur bien-fondé et leur efficacité.

Dans le secteur du développement économique, le Plan d'action prévoyait 33 millions de dollars d'investissements dont Industrie Canada serait responsable. Les intervenants n'ont pas abordé directement cet élément du Plan d'action, et il serait

CONCLUSION : RENOUVELER LE PLAN D'ACTION

Cette étude sur la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire visait trois objectifs principaux :

- Évaluer les résultats du *Plan d'action pour les langues officielles*, mais en fonction des retombées concrètes pour les communautés, étant donné que la révision de la *Loi sur les langues officielles* rend désormais exécutoire l'engagement du gouvernement fédéral à soutenir le développement des communautés et à faire la promotion de la dualité linguistique canadienne.

- Se faire l'écho des communautés en faisant des recommandations au gouvernement du Canada sur les suites à donner au Plan d'action à partir du 1^{er} avril 2008, de même que sur toute autre question susceptible de favoriser la vitalité des communautés.

- Initier un rapprochement auprès des communautés de manière à alimenter un dialogue fructueux qui sera la condition primordiale de la réussite des nouvelles initiatives qui seront mises de l'avant à partir de 2008.

Sur les investissements initiaux de 751,3 millions de dollars sur cinq ans prévus au *Plan d'action pour les langues officielles* à partir de l'exercice financier 2003-2004, plus de la moitié, soit 381,5 millions de dollars, devaient être consacrés à l'éducation, dont 209 millions de dollars pour les ententes fédérales-provinciales-territoriales pour l'enseignement dans la langue de la minorité, 137 millions de dollars pour les ententes fédérales-provinciales-territoriales pour l'enseignement de la langue seconde, et 35,5 millions de dollars pour les programmes de bourses d'été et de moniteurs de langue seconde. Ces investissements devaient s'ajouter à ceux déjà prévus pour les programmes réguliers, c'est-à-dire que le financement de ces programmes réguliers était au moins maintenu aux niveaux de 2002-2003.

Pour l'enseignement dans la langue de la minorité, c'est-à-dire le financement de la maternelle à la 12^{ème} année des écoles francophones hors du Québec, les progrès ont été continus, mais ils ne sont pas attribuables aux investissements du Plan d'action. En effet, ces investissements importants ont été compensés par une diminution presque équivalente des investissements dans les programmes réguliers. Les progrès sont donc essentiellement ceux qui se seraient produits de toute façon s'il n'y avait pas eu de plan d'action. Il y aura un manque d'environ 115 millions de dollars à l'échéance du Plan d'action le 31 mars 2008.

Le gouvernement et les communautés doivent adopter une approche cohérente de la vitalité, basée sur des indicateurs et sur la recherche, et ce pour en arriver à des actions mieux ciblées et des résultats concrets pour le bénéfice de la société canadienne. Il faudra également documenter les démarches entreprises et clarifier les objectifs à l'aide de l'élaboration d'indicateurs de vitalité pertinents qui soient adaptés aux réalités particulières des communautés de langue officielle²⁵⁵.

Les pistes de recherche sont connues et particulièrement nombreuses. Il est maintenant nécessaire de passer à l'étape de la réalisation. Le Comité recommande donc :

Recommandation 37

Que la ministre de la Francophonie et des Langues officielles s'assure que toutes les institutions fédérales, dans le cadre de leur mandat respectif, se donnent une stratégie en faveur de la vitalité communautaire qui soit basée sur des données factuelles et de la recherche soutenue, axée sur des résultats concrets, et que soit créé un fonds permanent de subventions de recherche sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Il semble également que l'application du gouvernement fédéral se soit essentiellement limitée aux étapes préalables au développement lui-même : « On fait surtout des études de faisabilité, des plans d'affaires, et il n'y a pas vraiment d'argent pour la poursuite des projets. »²⁵⁴

Le Comité recommande:

Recommandation 35

Que le gouvernement du Canada maintienne le Fonds d'habilitation au-delà de 2008.

Recommandation 36

Que le gouvernement du Canada se dote d'une politique cadre de développement économique des communautés de langue officielle en situation minoritaire:

- **qui serait axée sur l'offre active des programmes et le financement du démarrage de projets, en fonction des particularités des communautés;**

- **dont les provinces et territoires demeureraient les maîtres d'œuvre, tout en étant développée en partenariat avec les Réseaux de développement économique et d'employabilité et les Community Economic Development and Employability Committees, ainsi qu'avec les agences fédérales de promotion économique et les ministères impliqués dans le développement économique.**

4.11. RECHERCHE

Les nombreuses lacunes observées dans les connaissances sur les communautés de langue officielle en situation minoritaire, particulièrement en santé et en immigration, rendent nécessaire un soutien beaucoup plus important à la recherche. De plus, la question de la vitalité de ces communautés pose le problème de la meilleure manière de la mesurer. Il s'agit là d'une question complexe sur laquelle s'est penchée la précédente Commission aux langues officielles et qui a déjà donné à un travail préparatoire important :

[Suite à ces événements], le Conseil de développement économique des municipalités bilingues du Manitoba, le CDEM, se dotait d'un premier plan de vision, un modèle de planification pour le développement économique communautaire [...] Plus de 300 organismes: des regroupements de gens d'affaires, des associations communautaires, des institutions de recherche et d'enseignement, des coopératives, des municipalités et des ministères provinciaux et fédéraux, des sociétés d'aide au développement des collectivités et plus de 7 000 personnes ont ainsi participé aux rencontres publiques de planification locale. Les projets issus de cette mobilisation sans précédent ont généré au seul Manitoba entre 1999 et 2005 des retombées inusitées: 225 nouvelles entreprises, 3 746 emplois temporaires, 1 159 emplois permanents, 133 projets de développement économique communautaire, un investissement totalisant près d'un demi milliard de dollars. Chaque dollar investi a eu un effet levier de 650 p. 100. Du jamais vu dans nos communautés rurales! ²⁵²

La difficulté à laquelle font face les RDEE est la différence importante qui peut exister quant à la sensibilisation aux particularités des communautés de langue officielle en situation minoritaire de la part des multiples organisations fédérales impliquées dans le développement économique. Cela dépend souvent de l'ouverture manifestée par quelques personnes dans les échelons supérieurs de l'administration publique. Par exemple, la collaboration de Service Canada et celle d'Agriculture Canada ont été exemplaires :

Agriculture Canada avait un programme qui s'appelait Visionet c'était un petit subside de 25 000 \$ accordé à une communauté rurale afin qu'elle puisse se payer les services d'un consultant professionnel et définir ses actifs, ses besoins, ce qui s'en venait, ce qui la menaçait, et pour se mobiliser un peu. Le programme n'était pas utilisé dans les communautés francophones. Quand nous avons constaté cela, à notre table avec les représentants du fédéral, nous leur avons dit que nous pourrions peut-être vendre le programme un peu pour eux. Nous leur en avons fait une vente : nous avons vendu pour 1 500 000 \$ de programmes Vision. Soixante programmes. Les communautés ont accepté cela facilement. Et cela a produit des retombées extraordinaires dans le cas du Manitoba. Maintenant, les communautés sont vraiment structurées ²⁵³.

Il semble que la collaboration ait été plus laborieuse avec Industrie Canada qui gère plus de 150 programmes destinés à la petite et moyenne entreprise. Une réflexion sur la meilleure manière d'offrir ces programmes aux communautés de langue officielle en situation minoritaire contribuerait à mieux atteindre les objectifs de ces programmes, et constituerait une excellente occasion pour le ministère de remplir ses obligations de prendre des mesures positives pour le développement des communautés.

252

M. Roger Lavoie (directeur général, Réseau de développement économique et d'employabilité (RDEE) Canada),
Témoignages, 30 janvier 2007, à 9 h 00.

253

M. Pierre Bélanger (président, Réseau de développement économique et d'employabilité (RDEE) Canada),
Témoignages, 30 janvier 2007, à 10 h 05.

Le Comité s'est montré favorable à cette suggestion et recommande :

Recommandation 34

Que le gouvernement du Canada poursuive les efforts entrepris dans le cadre du *Plan d'action pour les langues officielles* en termes de facilitation de l'accès à la justice dans les deux langues officielles, et recommande le moyen le plus approprié de constituer des banques de jurés francophones, en collaboration avec la Fédération des associations de juristes d'expression française de *common law*.

4.10. DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Il y a une chose que je dis toujours à nos homologues anglophones, c'est que si on travaille ensemble, on parle les deux langues les plus puissantes en termes économique et politique. Alors, quand on est capables de faire ressortir que notre présence entraîne des retombées économiques, tout à coup, on se fait accepter, pas seulement parce que c'est la loi, mais parce qu'on leur apporte quelque chose²⁵⁰.

Le développement économique des communautés de langue officielle en situation minoritaire est aujourd'hui intimement lié au dynamisme du Réseau de développement économique et d'employabilité (RDEE), et de leurs composantes provinciales et territoriales. Cette organisation a pris naissance en 1998.

La création du Fonds d'habilitation en mars 2005 est venue renforcer les efforts des Réseaux de développement économique et d'employabilité (RDEE) et des Community Economic Development and Employability Committees (CEDEC), après la révision du mandat du Fonds d'appui aux communautés minoritaires de langue officielle, de manière à mieux coordonner les demandes d'aide auprès des différentes institutions fédérales. Ce Fonds d'habilitation, géré par Service Canada, est doté d'un financement annuel de 12 millions de dollars pendant les trois dernières années du Plan d'action. Nombreux sont ceux qui s'inquiètent de la survie des RDEE après 2008²⁵¹.

Les RDEE permettent d'offrir aux communautés et aux gens d'affaires, qui en étaient auparavant privés, une gamme de services dans le but d'appuyer la création d'emplois durables et l'essor d'une culture entrepreneuriale dans un esprit communautaire. L'une des réalisations les plus spectaculaires du RDEE s'est produite dans la foulée des terribles inondations de 1998 au Manitoba:

250

M. Donald Cyr (directeur général, Société de développement économique de la Colombie-Britannique), Témoignages, 4 décembre 2006, à 8 h 45.

251

Notamment M. Louis-Philippe Gauthier (Président, Conseil économique du Nouveau-Brunswick, à titre personnel), Témoignages, 7 novembre 2006, à 13 h 25.

Le secteur de la justice est un des éléments du *Plan d'action pour les langues officielles* qui a été le mieux accueilli par les organisations qui y ont été associées :

Le plan d'action a eu les résultats suivants: une revitalisation de la Fédération des associations de juristes d'expression française de *common law* et de son réseau; la nomination de plusieurs juges bilingues; l'offre de formation juridique en français dans plusieurs régions du Canada; la confection d'outils de travail juridique en français pour des praticiens; la promotion des carrières en droit et en justice; la promotion des services juridiques en français auprès des juridictions francophones; plus de vulgarisation juridique en français et un réseautage important avec des groupes associatifs anglophones ou québécois à caractère juridique comme Éducaloi [...]. Nous croyons que ces progrès, que nous considérons importants, n'auraient pas eu lieu sans le plan d'action²⁴⁷.

Sur les 45,5 millions prévus au *Plan d'action pour les langues officielles* dans le domaine de la justice, 18,5 millions de dollars étaient destinés à des mesures ciblées visant à améliorer l'accès à la justice dans les deux langues officielles, dont le financement d'initiatives fédérales-provinciales-territoriales, le financement des associations des juristes d'expression française, la création d'un mécanisme de consultation avec les communautés, et le développement d'outils de formation destinés aux conseillers juridiques du ministère de la Justice. Le reste était consacré à faire respecter des jugements ayant modifié certaines obligations légales du gouvernement du Canada.

Trois éléments ont été présentés comme prioritaires pour la poursuite des progrès réalisés dans ce secteur : la formation et la rétention des professionnels du droit capables de travailler en français²⁴⁸, le développement d'outils permettant d'appuyer le travail des juristes qui travaillent en français, notamment pour la sensibilisation des institutions impliquées dans l'administration de la justice, et la mise en place d'un mécanisme qui permettrait l'identification des francophones afin de constituer une banque de jurés potentiels. Ce dernier élément impliquerait une modification à la *Loi sur la statistique* ou une modification au questionnaire soumis en vertu de la *Loi électorale* du Canada permettant d'ajouter une question analogue à la suivante : « Acceptez-vous que les renseignements recueillis à votre égard au sujet des langues officielles apprises et encore comprises soient utilisés pour la compilation de listes de candidats jurés ? »²⁴⁹

247

Mme Louise Aucoin (présidente, Fédération des associations de juristes d'expression française de common law), Témoignages, 6 décembre 2006, à 19 h 20.

248

M. Pierre Gagnon (président du conseil d'administration, Association des juristes d'expression française de la Colombie-Britannique), Témoignages, 4 décembre 2006, à 8 h 20.

249

Cette recommandation a été présentée par M. Pierre Gagnon (président du conseil d'administration, Association des juristes d'expression française de la Colombie-Britannique), Témoignages, 4 décembre 2006, à 8 h 25.

Nous n'avons pas la masse critique nécessaire pour que le développement culturel devienne autosuffisant. Notre clientèle n'est pas assez nombreuse pour défrayer les dépenses inhérentes à la venue d'un spectacle de grande qualité ou de formateurs et de formatrices. [...] Pour contribuer vraiment au développement de nos communautés, il faut bien sûr apprendre la langue, mais il faut également s'approprier la culture. À cet égard, il nous manque énormément de ressources humaines et financières pour atteindre nos buts et répondre aux besoins de la clientèle²⁴⁵.

La Fédération culturelle canadienne-française a formulé plusieurs voies de solution intéressantes, dont la création d'un programme des langues officielles en culture assorti d'un fonds stratégique, ainsi que l'intégration d'un volet « arts et culture » à la seconde phase du Plan d'action²⁴⁶.

Le Comité recommande:

Recommandation 32

Que les arts et la culture soient considérés comme des éléments essentiels de la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire, que cela se reflète dans les suites à donner au *Plan d'action pour les langues officielles*, et que Patrimoine canadien ajoute un financement adéquat des projets artistiques et culturels et des infrastructures correspondantes dans le cadre du volet « Vie communautaire » de ses programmes d'appui aux langues officielles.

De plus, afin de soutenir le milieu artistique local, le Comité recommande :

Recommandation 33

Que Patrimoine canadien, lors d'investissements pour des projets majeurs d'infrastructures liés au Plan d'action pour les langues officielles, ajoute 1% de l'investissement afin qu'un projet artistique soit inclus à cette infrastructure.

245

Mme Lizanne Thorne (directrice générale, Société Saint-Thomas-d'Aquin), Témoignages, 7 novembre 2006, à 9 h 35.

246

M. Pierre Bourbeau (directeur général, Fédération culturelle canadienne-française), Témoignages, 12 décembre 2006, à 9 h 30.

Bien que la culture ait toujours été priorisée dans nos plans de développement ou dans nos programmes annuels, nous n'avons jamais eu de ressources humaines et financières à temps complet rattachées spécifiquement à ce dossier. La culture se faisait entre l'administration financière et la fameuse phrase « l'exécution des autres tâches à la demande de la direction générale ». La phase I du projet de positionnement culturel, parrainée par la Fédération culturelle canadienne française, nous a permis de constater qu'il y avait une vie culturelle et artistique assez diverse et vivante. Nous avons des musiciens, des conteurs, des artistes peintres, des écrivains, des poètes, des curateurs de galerie, des gardiens de l'histoire et du patrimoine. Nous voulons leur donner une voix, nous voulons leur donner des outils et nous voulons surtout en faire la promotion²⁴³.

Le développement d'un environnement artistique et culturel dynamique est directement lié à la vitalité des réseaux communautaires sur laquelle ce rapport a beaucoup insisté. Pour les communautés, le défi est double, comme l'exprime bien le directeur général du Centre culturel francophone de Vancouver :

Nous devons trouver le financement nécessaire pour commander les arts et, en même temps, nous devons trouver des créneaux pour en faire la promotion et la diffusion. Encore là, la source de financement est toujours inadéquate. Je ne pense pas que c'est un manque de volonté ou une mauvaise réception de la part du public, parce que les contacts, les commentaires et nos interactions avec la majorité anglophone sont toujours ou presque toujours positifs. On profite justement d'un climat d'ouverture ici, en Colombie-Britannique. Je ne connais pas précisément toutes les statistiques, mais je pense que la plupart des gens de la Colombie-Britannique viennent d'ailleurs. On est une terre d'immigration, et cela crée un préjugé favorable envers les autres cultures²⁴⁴.

Les initiatives culturelles dépendent en grande partie des ressources communautaires offertes car très peu de choses peuvent être organisées sur une base purement commerciale. Les personnes en place portent donc à bout de bras quelques projets liés à la vie culturelle. Ces mêmes personnes sont de plus en plus sollicitées par la croissance des autres activités, sans que le financement des organismes communautaires n'ait suivi cette croissance. Dans ce contexte, tant qu'il n'y a pas un réinvestissement important dans le soutien aux organismes communautaires, il devient presque utopique d'envisager un plan structuré permettant de soutenir des initiatives sur le plan culturel. La situation à l'Île-du-Prince-Édouard est typique :

Puisque nos communautés grandissent de façon exponentielle, les demandes deviennent de plus en plus grandes. Nous avons maintenant des centres scolaires-communautaires dans certaines régions, qui ajoutent au défi de la gestion de ces instances.

243 Mme Cynlida Poirier (directrice générale interimaire, Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador), Témoignages, 6 novembre 2006, à 9 h 45.

244 M. Alexandre Houle (directeur général et artistique par intérim, Centre culturel francophone de Vancouver), Témoignages, 4 décembre 2006, à 11 h 05.

Or, Postes Canada a annoncé le retrait de sa participation au programme, et menace du fait même la survie d'un grand nombre de journaux communautaires²⁴².

Le secteur des communications étant absent du *Plan d'action pour les langues officielles*, et sachant à quel point le Plan lui-même aurait bénéficié d'une campagne médiatique beaucoup plus soutenue, le rôle des médias communautaires pourrait s'avérer essentiel dans la promotion d'une seconde phase du Plan d'action.

Le Comité recommande :

Recommandation 30

Que le gouvernement du Canada s'assure que les publications desservant principalement les communautés de langue officielle en situation minoritaire ne soient pas pénalisées financièrement par la décision de Postes Canada de retirer sa contribution au Programme d'aide aux publications, et que Patrimoine canadien confirme le maintien du programme au-delà de 2008.

Le Comité recommande également :

Recommandation 31

Que la présence des médias communautaires soit considérée comme un élément important du soutien à la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire, et que le gouvernement du Canada en fasse des partenaires privilégiés afin de remplir son mandat de promotion de la dualité linguistique et de soutien au développement des communautés.

4.8. ARTS ET CULTURE

Le domaine des arts et de la culture était, avec les médias, l'autre grand absent du *Plan d'action pour les langues officielles*. Or, il constitue sans contredit un élément essentiel de la vitalité des communautés. Il figure d'ailleurs dans le plan de développement de plusieurs communautés que le Comité a visitées, notamment à Terre-Neuve-et-Labrador :

M. Francis Potié (directeur général, Association de la presse francophone), Témoignages, 28 novembre 2006, à 9 h 20; voir également les commentaires de Mme Sylviane Lanthier (directrice et rédactrice en chef, La Liberté), Témoignages, 6 décembre 2006, à 20 h 10; M. Daniel Boucher (président-directeur général, Société franco-manitobaine), Témoignages, 6 décembre 2006, à 20 h 45; M. Etienne Alary (directeur, Le Franco d'Edmonton), Témoignages, 5 décembre 2006, à 11 h 15.

l'enracinement et la proximité des médias communautaires qui constituent un moyen privilégié pour le gouvernement fédéral de s'adresser directement aux communautés francophones.

Or, la révision du cadre de gestion suite à la levée du moratoire sur la publicité a entraîné d'importantes lourdeurs administratives qui désavantagent les médias communautaires puisque les campagnes doivent être préparées plusieurs mois à l'avance²³⁹. Pour remplir ce mandat que pourrait confier le gouvernement du Canada aux médias communautaires, la voie privilégiée par la majorité des représentants des médias que le Comité a rencontrés est celle de la publicité. La raison en est que les médias communautaires ne sont pas nécessairement des organismes sans but lucratif et que cela limiterait la possibilité d'obtenir des subventions ou contributions²⁴⁰. Les membres du Comité sont certes sympathiques à cette difficulté, mais ils sont également d'avis que si la situation minoritaire d'un média rend impossible l'accès à un marché publicitaire local suffisant pour assurer son développement, comme cela a été souvent évoqué, alors le choix d'opérer une société à but lucratif peut sembler inapproprié, et il n'est pas du ressort du gouvernement de corriger ce choix.

Par ailleurs, la dispersion de la clientèle oblige les médias écrits à utiliser l'abonnement par la poste et les radios à multiplier les petits émetteurs. Le développement de médias Internet pourrait s'avérer prometteuse, mais il semble pour le moment que ces médias soient surtout efficaces en appui à d'autres supports dans une logique de convergence, et non comme sources principales. Dans le cas des radios, et si la communauté le jugeait prioritaire, l'accès au fonds d'infrastructures dont le Comité recommande la création pourrait s'avérer une option.

Dans le cas des médias écrits, le maintien du Programme d'aide aux publications, qui subventionne l'envoi par la poste de journaux et de périodiques, auparavant financé aux trois quarts par Patrimoine canadien et au quart par Postes Canada, s'avère une nécessité :

La Liberté est un journal qui a un mandat provincial; il est distribué à 6 000 exemplaires. La moitié de nos lecteurs sont à Winnipeg et l'autre moitié est un peu partout au Manitoba. Pour nous, Postes Canada est la seule solution possible pour distribuer le journal²⁴¹.

239 Voir les commentaires de M. Étienne Alary (directeur, Le Franco d'Edmonton), Témoignages, 5 décembre 2006, à 11 h 15; également M. Roger Ouellette (président, Alliance des radios communautaires du Canada), Témoignages, 20 juin, à 9 h 00.

240 M. Francis Poté (directeur général, Association de la presse francophone), Témoignages, 28 novembre 2006, à 9 h 15.

241 Mme Sylviane Lanthier (directrice et rédactrice en chef, La Liberté), Témoignages, 6 décembre 2006, à 20 h 10.

du gouvernement canadien. En retour, cette contribution devrait être reconnue et soutenue financièrement, car cette contribution, peu importe le montant qui sera accordé, correspondra à des économies substantielles en comparaison à ce qu'il en coûterait au gouvernement fédéral pour accomplir un travail similaire avec ses propres ressources.

La présence de médias dynamiques et innovateurs est une condition nécessaire à la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire, comme l'exprime bien la directrice du journal manitobain *La Liberté* :

S'il n'y avait pas de communications en français, la communauté ne se verrait nulle part. Dans les médias de la majorité, on ne couvre pas les choses qui intéressent les francophones ou ce qu'ils font. Si vous lisez le *Winnipeg Free Press*, si vous regardez les réseaux de télévision anglophones ou si vous écoutez la radio anglophone, vous n'entendrez pas parler des gens de Saint-Pierre-Jolys ou de Notre-Dame-de-Lourdes. Ainsi, nous avons parlé de l'ouverture officielle du centre de santé de Notre-Dame-de-Lourdes une semaine avant la première pelleée de terre et nous suivons ce dossier depuis longtemps. Ce n'est pas dans les autres journaux que les gens vont trouver cela. Il est évident que les médias communautaires jouent un rôle essentiel. Les gens se voient chez nous et ne se voient pas ailleurs²³⁷.

Beaucoup pensent que les médias communautaires ont une importance qui n'est que complémentaire à l'implication de Radio-Canada dans les communautés francophones en situation minoritaire. Les membres du Comité reconnaissent l'insuffisance des efforts consentis par Radio-Canada dans le développement des communautés francophones en situation minoritaire. Ceci dit, l'objectif et la portée du diffuseur national sont bien différents de ceux des médias communautaires, comme l'a bien exprimé Steven Watt, du journal *Le Gaboteur* de Terre-Neuve-et-Labrador :

Le Gaboteur est le seul et unique journal de langue française — quasiment le seul média francophone — à Terre-Neuve-et-Labrador. Bien sûr, il y a un journaliste à la télévision et à la radio de Radio-Canada ici, à St. John's, mais Radio-Canada a davantage tendance à produire des reportages sur ce qui se passe à Terre-Neuve pour les gens d'ailleurs au Canada. Pour notre part, on offre vraiment une couverture de l'activité terre-neuvienne pour les Terre-Neuviens²³⁸.

En raison même de l'importance de son mandat national, le rôle de soutien au développement communautaire que pourra assumer Radio-Canada sera limité par son obligation de desservir un auditoire plus large. Par conséquent, la courtoisie de transmission par laquelle le gouvernement fédéral sera en mesure de s'acquitter adéquatement de son mandat de soutien au développement des communautés comprendra bien sûr Radio-Canada, de par sa pénétration régionale, mais devra également mettre à contribution

237

Mme Sylviane Lanthier (directrice et rédactrice en chef, *La Liberté*), Témoignages, 6 décembre 2006, à 19 h 40; voir aussi M. Francis Poté (directeur général, Association de la presse francophone), Témoignages, 28 novembre 2006, à 9 h 15.

238

M. Steven Watt (rédacteur et directeur général, *Le Gaboteur*), Témoignages, 6 novembre 2006, à 9 h 55.

Nous avons une entente avec la Division scolaire franco-manitobaine. Chaque semaine, nous offrons deux pages de contenu sur les activités des jeunes dans les écoles. Nous appelons cela les pages « Dans nos écoles ». Cela permet d'abonner automatiquement toutes les familles qui ont un enfant dans une école française. C'est en place depuis quatre ou cinq ans dans notre journal.

D'ailleurs, le journal investit beaucoup dans ce projet. Notre entente avec la Division scolaire franco-manitobaine est loin de couvrir les coûts, et nous en sommes très conscients.

Nous avons aussi le *Journal des jeunes*, une publication mensuelle insérée dans le journal qui s'adresse aux jeunes et qui donne des nouvelles rédigées de manière à ce que les jeunes puissent les lire. Le *Journal des jeunes* a des abonnés. C'est une distribution par courriel à l'extérieur de la province, et nous avons des clients un peu partout au Canada: des professeurs s'y abonnent et enseignent en se basant sur cette publication²³⁴.

Les médias communautaires anglophones à l'extérieur de Montréal sont également très impliqués dans le développement communautaire, par exemple dans la région de Québec :

Il y a 15 000 anglophones dans une région de 700 000 personnes. Nous avons un journal anglophone publié une fois par semaine, *The Quebec Chronicle-Telegraph*, qui nous aide beaucoup [...] Nous organisons des soirées spéciales. Nous en avons organisé une la semaine dernière à laquelle 12 nouveaux concitoyens sont venus pour parler de leur expérience à Québec [...] Ils trouvent important ce que nous faisons pour aider à conserver les institutions. Cela demande un effort, mais il faut aussi de l'argent, parce que ça prend des gens et du temps pour faire ce travail²³⁵.

Cela vaut également pour les radios communautaires :

Plusieurs de nos radios communautaires sont installées dans des centres communautaires et scolaires. Par exemple, on vient d'ouvrir une nouvelle radio à Saint-Jean. La station est située à l'intérieur du centre scolaire. On y trouve des studios, une antenne à l'extérieur. Il en est de même pour le centre communautaire de Fredericton [...] Nos radios communautaires au Nouveau-Brunswick ont développé une initiative avec les écoles dans le but de créer des radios pour les étudiants dans les écoles. Nous croyons que c'est une bonne base pour recruter des futurs bénévoles pour travailler dans les radios communautaires²³⁶.

Les membres du Comité désirent souligner cet engagement des médias communautaires qui va tout à fait dans le sens de l'obligation du gouvernement fédéral. Cela démontre bien que ces médias sont très bien placés pour agir comme le mandataire

234

235

236

Mme Sylviane Lanthier (directrice et rédactrice en chef, La Liberté), Témoignages, 6 décembre 2006, à 20 h 15.
M. Robert Donnelly (président, Voice of English-Speaking Québec), Témoignages, 8 novembre 2006, à 11 h 30.
M. Roger Ouellette (président, Alliance des radios communautaires du Canada), Témoignages, 20 juin 2006, à 10 h 20.

Désirant faire écho aux propos de la ministre de la Francophonie et des Langues officielles à l'effet que « l'appui du gouvernement à la dualité linguistique en tant que fondement de la société canadienne demeure sans équivoque »²³², le Comité recommande :

Recommandation 29

Que le gouvernement du Canada, avec le soutien des bureaux régionaux du Commissariat aux langues officielles, lance une campagne de promotion du français comme langue nationale à l'intention des anglophones, de manière à appuyer les efforts déployés dans le cadre des ententes fédérales-provinciales-territoriales pour l'enseignement du français langue seconde.

4.7. MÉDIAS

Le secteur des médias était absent du *Plan d'action pour les langues officielles*. Or, les médias communautaires ont un rôle important à jouer dans le soutien à la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Ils en sont à la fois un moteur, un bénéficiaire et un indicateur. Leur contribution à la vie communautaire n'est pas reconnue à sa juste valeur par le gouvernement fédéral qui devrait davantage s'en servir afin de remplir son propre mandat quant au développement des communautés.

Par exemple, les journaux communautaires subventionnent des événements culturels, soutiennent l'implication communautaire dans les institutions d'enseignement, et cet engagement des médias, au lieu de se faire en collaboration avec le gouvernement fédéral dans le cadre de son obligation de soutenir le développement des communautés, se fait faute d'une implication du gouvernement fédéral. Les médias se trouvent à soutenir le mandat du gouvernement fédéral, et dans certains cas, à faire son travail à sa place.

Un abonnement chez nous coûte 42 \$. Celui que je vends au Collège Boréal coûte 12 \$. J'accorde donc une subvention de 30 \$ par abonnement au Collège Boréal. [...] C'est comme pour le Théâtre du Nouvel-Ontario, qui nous achète 6 000 \$ de publicité par année et nous en paie environ 600 \$. Le reste, nous le donnons. Nous faisons vivre les organismes communautaires, jusqu'à un certain point. Pourtant, si nous n'allons pas chercher les jeunes aujourd'hui qui souvent ne lisent que ce journal et n'ont que cela en français chez eux [...].²³³

La même collaboration communautaire existe au Manitoba :

²³² L'honorable Josée Verner, ministre de la Francophonie et des Langues officielles, Témoignages, 8 juin 2006, à 9 h 15.

²³³ M. Réjean Grenier (éditeur et éditorialiste, Journal Le Voyageur), Témoignages, 28 novembre 2006, à 10 h 30.

Il existe un consensus au sujet des langues officielles : la dualité linguistique du pays représente une composante essentielle de l'identité canadienne et une richesse extraordinaire pour l'ensemble de la société²²⁸.

Le prof. Wilfrid Denis de l'Université de la Saskatchewan a bien synthétisé la pensée des membres du Comité :

Il faut trouver une façon de faire en sorte que le français soit non seulement une langue officielle, mais une langue nationale. Pour ce faire, il faudra un effort concerté des communautés et du gouvernement fédéral pour augmenter la visibilité de la langue française partout au Canada, surtout dans les régions où cette langue est plus faible²²⁹.

Des exemples de cette identification des francophones à une communauté culturelle ou à un groupe ethnique nous ont été donnés dans plusieurs provinces, mais il a été étonnant de les retrouver si fréquemment en Ontario :

Les nouveaux arrivants en Ontario ont tendance à s'installer dans un secteur donné. Par exemple, la population chinoise s'installera dans un secteur où les Chinois sont majoritaires, ce qui leur permettra de dire éventuellement qu'ils constituent 10 ou 13 p. 100 de la population. Par conséquent, avant de traduire les documents en français, les entités régionales ou de santé publique les traduiront en chinois ou en italien, et non en français²³⁰.

Avant l'ajout de la Partie VII en 1988, le rôle de la fonction publique fédérale consistait essentiellement à être capable d'offrir un service en français là où elle était *obligée* de le faire. Autrement dit, la fonction publique était en position passive de réaction agacée à une demande potentielle ou réelle. La modification de la Loi en 2005, et l'obligation de prendre des mesures positives devrait avoir comme objectif de transformer la fonction publique en agent de promotion du français et revitaliser, du même coup, le mandat de promotion de la dualité linguistique qui incombe au Commissariat aux langues officielles²³¹.

228 L'honorable Josée Verner, ministre de la Francophonie et des Langues officielles, Témoinnages, 8 juin 2006, à 9 h 15; voir également les commentaires analogues de Dyane Adam, Commissaire aux langues officielles, Témoinnages, 6 juin 2006, à 10 h 15.

229 M. Wilfrid Denis (professeur de sociologie, Collège St-Thomas More, Université de la Saskatchewan), Témoinnages, 6 décembre 2006, à 9 h 10; voir également l'intervention de M. Denis Ferre (doyen, Campus St-Jean, Université de l'Alberta), Témoinnages, 5 décembre 2006, à 8 h 25; et de M. Denis Ferre (directeur de l'éducation, Division scolaire francophone numéro 310, Conseil scolaire transsaskois), Témoinnages, 6 décembre 2006, à 10 h 20.

230 Mme Nicole Rauzon-Wright (présidente, Réseau franco-santé du Sud de l'Ontario), Témoinnages, 9 novembre 2006, à 9 h 40; voir également l'anecdote racontée par Mme Marcelle Jomphe-LeClair (Fédération des aînés et des retraités francophones de l'Ontario), Témoinnages, 9 novembre 2006, à 9 h 30.

231 Voir M. Marc Arnal (doyen, Campus St-Jean, Université de l'Alberta), Témoinnages, 5 décembre 2006, à 8 h 45.

aujourd'hui l'impossibilité d'accueillir des immigrants anglophones au sein de leur système scolaire. Il n'est nullement question ici de remettre en doute l'incalculable valeur de cet équilibre linguistique, mais simplement de reconnaître que la perte de certains moyens de leur épanouissement peut entraîner un sentiment de résignation de la part de certains de ceux et celles qui ont à cœur la vitalité de cette communauté.

De plus, leur sous-représentation au sein de la fonction publique fédérale au Québec est perçue comme un signe du peu d'intérêt porté à cette communauté dans le cadre des politiques fédérales sur les langues officielles. Cette récrimination est d'ailleurs la seule à impliquer la Partie VI de la *Loi sur les langues officielles* (égalité des chances dans la fonction publique), car les francophones jouissent d'un avantage en regard de cette partie de la Loi.

Il faut cependant se rendre à l'évidence et affirmer clairement que la promotion de la dualité linguistique signifie essentiellement la promotion du français, et ce tant à l'extérieur du Québec qu'au Québec même pour les anglophones, ce qui implique du même coup l'acceptation du fait que les communautés francophones en situation minoritaire sont éminemment plus fragiles que les communautés anglophones en général.

Dans la section sur l'éducation, nous avons vu que l'effort de promotion du français devait se faire d'abord auprès des parents qui ont le choix d'envoyer ou non leur enfant à l'école française. La réussite d'une telle campagne de sensibilisation serait susceptible d'avoir des conséquences à long terme sur la vitalité des communautés, et cet effort de sensibilisation devrait être prioritaire.

En complément à cette sensibilisation, il est apparu évident lors de la tournée du Comité à travers le Canada que la reconnaissance du français était plus souvent qu'autrement assimilée à des politiques de multiculturalisme qui n'accordaient au français aucun privilège particulier. Les membres du Comité ont été heureux de constater que l'acceptation du français par les anglophones a fait des progrès remarquables. Cependant, cette acceptation semble s'appuyer sur un principe d'ouverture à la diversité culturelle qui menace de diluer le privilège qui devrait être accordé au français en tant que langue officielle. Autrement dit, le français à l'extérieur du Québec et du Nouveau-Brunswick ne doit pas être considéré comme une langue parmi toutes les autres. Les francophones ne sont pas une communauté culturelle. En compagnie des Premières Nations et des anglophones, ils font partie des peuples fondateurs qui définissent l'identité canadienne dans son ensemble et d'un bout à l'autre du pays.

Les commentaires formulés par la ministre de la Francophonie et des Langues officielles lors de sa comparution devant le Comité vont tout à fait dans le même sens :

La *Constitution du Canada* garantit l'égalité du français et de l'anglais dans les institutions parlementaires du Canada et du Québec depuis 1867, du Manitoba depuis 1870 (abolie par la suite puis rétabli en 1979), et du Nouveau-Brunswick depuis 1993. La *Loi sur les langues officielles*, depuis 1969, garantit cette même égalité pour les services fédéraux et les communications avec le public dans les institutions du gouvernement du Canada situées dans les régions désignées bilingues, ainsi que là où le nombre le justifie, et dans les régions désignées bilingues pour la langue de travail dans les institutions du gouvernement du Canada. Depuis 1988, la *Loi sur les langues officielles* énonce l'engagement du gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement des minorités linguistiques, à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance ainsi que l'usage du français et de l'anglais au sein de la société canadienne. En 2005, cet engagement est devenu une obligation de prendre des mesures positives.

Le principe qui soutenait la Constitution, de même que la *Loi sur les langues officielles* de 1969, était celui de la symétrie formelle entre les deux langues. L'ajout de la Partie VII de la Loi en 1988, en énonçant l'engagement de favoriser l'épanouissement des minorités linguistiques et de promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage des deux langues, introduit un principe qui commande des actions asymétriques en faveur du français. La raison en est fort simple : l'anglais étant devenu la langue des communications sur le plan mondial, et étant la langue première de la quasi-totalité des Nord-Américains, la force d'attraction qu'elle exerce sur les 7 millions de francophones du Canada est incomparablement plus puissante que celle que pourra jamais exercer le français sur les anglophones du Canada. Autrement dit, les efforts nécessaires pour maintenir cette égalité formelle devront être plus importants dans le cas du français et des francophones en situation minoritaire qu'ils ne le seront pour l'anglais et les anglophones en situation minoritaire.

Cela ne signifie nullement qu'il faille banaliser les difficultés rencontrées par les communautés anglophones du Québec, particulièrement celles qui tentent tant bien que mal de s'épanouir à l'extérieur de la région de Montréal. Au contraire. Les avantages dont ces communautés ont bénéficié par le passé, de même que la situation relativement enviable que vivent les anglophones de Montréal en comparaison avec les francophones hors-Québec, masquent la décroissance des communautés du reste de la province, et fait que leurs revendications sont accueillies avec moins de sympathie qu'elles ne le devraient peut-être. À l'opposé des communautés francophones en situation minoritaire qui commencent à croire que la consolidation de leurs acquis est un rêve réalisable, les anglophones du Québec vivent une forme d'impuissance d'agir qui ne leur offre pas la même possibilité d'envisager l'avenir avec enthousiasme. Un équilibre semble avoir été atteint, fragile certes, mais réel dans l'acceptation de la nécessité pour le Québec d'adopter des mesures législatives qui puissent servir à contrepartir partiellement cette force d'attraction de l'anglais. Il faut toutefois reconnaître que cet équilibre a été gagné au prix d'importants outils de leur épanouissement pour les communautés anglophones, en particulier

Il existe également une dimension historique au phénomène du faible taux d'alphabétisme des francophones à l'extérieur du Québec :

Dans le nord de l'Ontario, il y a quand même une tradition : les gens vivent de la terre, des mines ou de la forêt. Dans le passé, ils n'ont pas nécessairement eu besoin de formation. Toutefois, le marché a changé — c'est un peu comme pour la pêche dans l'est du pays — de façon radicale. Ces gens de la première génération, qu'on appelle en Ontario *first generation*, ne sont pas la première génération de nouveaux Canadiens, ils sont la première génération qui n'a jamais accédé aux études postsecondaires. Dans le nord de l'Ontario, leur nombre atteint l'un des taux les plus élevés. On ne peut pas continuer ainsi. Si le jeune ne peut même pas écrire son nom, ne peut pas préparer son curriculum vitae, essayez d'imaginer quelles sont ses chances de survie, que ce soit dans les métiers ou dans toute autre forme de travail. C'est impossible²²⁶.

Les francophones vivant en situation minoritaire ont donc abordé le virage technologique et de l'économie du savoir avec un recul important. Cela touche les communautés rurales encore plus durement que les autres, et celles du Nouveau-Brunswick tout particulièrement :

Nous, au Nouveau-Brunswick, en raison de la réalité que connaissent nos communautés francophones en ce qui concerne la main-d'œuvre, comment fait-on face aujourd'hui aux besoins d'une main-d'œuvre ultra qualifiée dans un contexte de mondialisation, compte tenu de notre haut taux d'analphabétisme? Voilà un point qui a un impact direct sur l'économie du Canada et le positionnement du Canada sur le plan mondial²²⁷.

Rappelant une fois de plus l'obligation du gouvernement du Canada de soutenir le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire, le Comité recommande :

Recommandation 28

Que le gouvernement fédéral crée un programme d'alphabétisation, en partenariat avec les provinces, les territoires et les communautés, afin d'offrir aux communautés francophones à l'extérieur du Québec et aux communautés anglophones du Québec de meilleures occasions de contribuer à l'économie du savoir au Canada.

226

M. Denis Hubert (président, Collège Boréal), Témoignages, 10 novembre 2006, à 10 h 20.

227

M. Louis-Philippe Gauthier (président, Conseil économique du Nouveau-Brunswick, à titre personnel), Témoignages, 7 novembre 2006, à 14 h 20.

Dans la foulée de la contribution du Canada à l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes, il a été étonnant de constater qu'une majorité des personnes que Statistique Canada aurait classées comme francophones ont choisi de répondre au questionnaire en anglais, même si elles avaient le choix de le faire en français :

On aurait pu penser, parce que ces gens étaient francophones, qu'ils auraient répondu aux questions en français, mais certains d'entre eux se sentaient plus à l'aise en anglais. Certains nous ont dit qu'ils pensaient qu'ils devaient choisir l'anglais parce que l'appel venait du fédéral, parce que c'était la langue de travail. Ces gens vivent en milieu minoritaire. Alors, on parle de vitalité. Si la confiance et la vitalité de la langue française avaient été plus importantes, les gens auraient répondu en français. Nous pensons que c'est un signe éloquent du défi qui nous attend²²⁴.

Outre les familles dont les parents ont une connaissance limitée du français, et qui désiraient encourager l'apprentissage du français chez leurs enfants, l'autre clientèle de ces programmes et qui risque d'être la plus durement touchée est celle des aînés pour lesquels il n'y avait pas de mesure particulière dans le *Plan d'action pour les langues officielles* :

Si les aînés n'ont pas accès à des programmes adéquats dans tous les domaines, comment imaginer qu'ils peuvent lire des ordonnances ou encore compléter adéquatement leur formulaire pour obtenir le Supplément du revenu garanti? On sait que dans ce domaine, on s'est aperçu, au gouvernement, que plus de 200 000 Canadiens n'avaient pas encore le supplément parce qu'ils ne savaient pas qu'ils y avaient droit. Sachant que les aînés ne lisent pas nécessairement bien ou ont de la difficulté à lire, nous avons eu recours à ce programme [d'alphabétisation]. En ne leur permettant pas de compléter de telles tâches, qui nous semblent si familières, ne compromettons-nous pas l'autonomie et la santé de nos aînés francophones au Canada?²²⁵

224 M. Gaétan Cousineau (directeur général, Fédération canadienne pour l'alphabétisation en français), Témoignages, 12 décembre 2006, à 8 h 30; voir également les commentaires de M. Louis-Philippe Gauthier (Président, Conseil économique du Nouveau-Brunswick, à titre personnel), Témoignages, 7 novembre 2006, à 13 h 25.

225 M. Willie Lirette (président, Fédération des aînées et aînés francophones du Canada), Témoignages, 7 novembre 2006, à 13 h 30.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 26

Que le gouvernement du Canada rétablisse le Programme de contestation judiciaire, ou crée un autre programme permettant d'en atteindre les objectifs de manière équivalente.

4.5.2. Programme d'alphabétisation

L'autre compression qui a été dénoncée avec le plus de vigueur est celle du Programme d'apprentissage, d'alphabétisation et d'acquisition des compétences essentielles pour les adultes par Ressources humaines et Développement des compétences. Le programme n'était pas destiné spécifiquement aux communautés vivant en situation minoritaire, mais sa réduction risquait d'avoir des effets plus importants sur ces communautés, en raison du plus faible taux d'alphabétisation des francophones du Canada en général, et des francophones en situation minoritaire en particulier. Cinquante-six p. cent des Canadiens de langue maternelle française n'atteignent pas le niveau souhaitable d'alphabétisme, mais cette proportion atteint un inquiétant 66 p. cent pour les francophones du Nouveau-Brunswick, dont 40 p. cent ont moins de 40 ans.²²² Cette proportion se situe à 43 p. cent pour les anglophones du Québec et à 39 p. cent pour les anglophones de l'ensemble des autres provinces.

L'inquiétude la plus importante est que le *Plan d'action pour les langues officielles* avait alloué une enveloppe de 7,4 millions de dollars aux programmes d'alphabétisation pour la petite enfance, et il s'agissait d'un des volets du Plan qui semblait donner des résultats probants, et qui avaient été salués dans le Rapport 2005-2006 de la Commissaire aux langues officielles. Rappelant que la ministre de la Francophonie et des Langues officielles a déclaré à ce Comité au sujet du *Plan d'action pour les langues officielles* que « comme gouvernement, nous n'irons jamais en deçà de ce que les communautés ont acquis dans ce domaine, »²²³ le Comité recommande donc :

Recommandation 27

Que le gouvernement du Canada maintienne les engagements du Plan d'action quant au financement attribué aux initiatives d'alphabétisation pour la petite enfance.

²²² Jean-Pierre Corbeil, *Statistique Canada*, « Étude : Alphabétisme et minorités de langue officielle 2003 », *Le Quotidien*, 19 décembre 2006, pp. 6-8.

²²³ L'honorable Josée Verner, ministre de la Francophonie et des Langues officielles, Témoignages, 8 juin 2006, à 9 h 35.

Le Cadre d'imputabilité du *Plan d'action pour les langues officielles* impose de « consulter, s'il y a lieu, les publics intéressés, en particulier les représentants des communautés minoritaires de langue officielle, dans le cadre de l'élaboration ou de la mise en œuvre de politiques et de programmes »²²⁰. Cet élément du Plan d'action découle de l'article 43 (2) de la *Loi sur les langues officielles* qui oblige l'organisme canadien à « prendre les mesures qu'il juge aptes à assurer la consultation publique sur l'élaboration des principes d'application et la révision des programmes, favorisant la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne ». Les communautés considèrent ne pas avoir été consultées préalablement à l'abolition du Programme de contestation judiciaire.

Il n'existe actuellement pas d'alternative à ce programme, puisque l'autorité du Commissaire aux langues officielles lui est donnée en vertu d'une loi fédérale, et non de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de la même manière que la Commission canadienne des droits de la personne n'a d'autorité que sur les questions de compétence fédérale. Les compétences provinciales en matière d'éducation empêcheraient donc le Commissaire d'avoir juridiction sur des décisions des provinces en matière d'éducation et de santé par exemple.

Le fait que l'exercice des droits reconnus à l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* exige une justification en termes de nombre²²¹ pourrait entraîner un fardeau supplémentaire, car il s'agirait alors d'un droit collectif, et il exigerait de démontrer l'existence même du sujet de ce droit, contrairement aux droits à l'égalité qui sont des droits individuels.

Le Comité est conscient du fait qu'un tel programme peut poser des problèmes de principe du fait qu'il semble introduire une inégalité dans l'accès à la justice pour certains individus ou certains groupes. Il se pourrait cependant qu'il y ait une distinction à faire entre la défense des droits à l'égalité financée par le PCJ et celle des droits linguistiques qui ont une dimension collective. Il est également clair que c'est la question de l'accès à la justice pour les groupes, et non pour les individus, qui est au cœur de ce débat complexe. Il serait peut-être opportun d'examiner quels sont les recours offerts dans le cas d'autres types de droits collectifs, par exemple d'étudier comment sont financés les recours des Premières Nations impliquant des droits collectifs, ou encore de voir s'il ne serait pas possible d'adapter un programme analogue au Fonds d'aide aux recours collectifs qui, au Québec, peut permettre à une société à but non lucratif d'obtenir du financement pour porter une cause en justice au nom de toutes les personnes qui ont le même problème.

220 Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. Plan d'action pour les langues officielles, Cadre d'imputabilité, art. 17, p. 70.

221 L'article 23 (3) s'énonce ainsi : « Le droit reconnu aux citoyens canadiens par les paragraphes (1) et (2) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province a) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité; et b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics. »

4.5.1. Programme de contestation judiciaire

L'annonce faite par le gouvernement du Canada de son intention d'abolir le Programme de contestation judiciaire est certainement celle à laquelle toutes les organisations rencontrées ont été unanimement et profondément défavorables²¹⁹. Nous nous contenterons ici de rappeler les principaux motifs qui ont soulevé ce tollé :

L'utilisation du PCJ par les communautés a forcé les gouvernements provinciaux à respecter l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, leur permettant notamment d'obtenir la gestion de leurs écoles et de maintenir l'hôpital Montfort à Ottawa, jugements qui sont devenus les symboles les plus éclatants des progrès réalisés dans le développement des communautés de langue officielle. Les communautés considèrent sans équivoque qu'elles n'auraient pas pu obtenir un grand nombre de leurs institutions sans l'existence de ce programme. Les contestations ont également permis de modifier des éléments de la *Loi canadienne sur la Santé* et les responsabilités de certaines municipalités, ainsi que d'influencer le découpage électoral.

219

La liste suivante est un échantillon des interventions les plus représentatives demandant le rétablissement du Programme de contestation judiciaire : Mme Marielle Beaulieu (directrice générale, Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada), Témoignages, 12 décembre 2006, à 8 h 25 et *passim*; Mme Mariette Carrier-Fraser (présidente, Assemblée de la francophonie de l'Ontario), Témoignages, 12 décembre 2006, à 10 h 15; Mme Louise Aucoin (présidente, Fédération des associations de juristes d'expression française de common law), Témoignages, 6 décembre 2006, à 19 h 25; Mme Nicole Robert (directrice, Réseau des services de santé en français de l'Est de l'Ontario), Témoignages, 19 octobre 2006, à 9 h 55; M. Denis Ferre (directeur de l'éducation, Division scolaire francophone numéro 310, Conseil scolaire fransaskois), Témoignages, 6 décembre 2006, à 9 h 45; M. Michel Dubé (président, Assemblée communautaire fransaskoise), Témoignages, 6 décembre 2006, à 9 h 45; M. Wilfrid Denis (professeur de sociologie, Collège St-Thomas More, Université de la Saskatchewan), Témoignages, 6 décembre 2006, à 9 h 45; M. Jean Johnson (président, Association canadienne-française de l'Alberta), Témoignages, 5 décembre 2006, à 9 h 35; M. Luketa M'Pindou (coordinateur, Alliance Jeunesse-Famille de l'Alberta Society), Témoignages, 5 décembre 2006, à 10 h 20; M. Donald Michaud (directeur général, Réseau santé albertain), Témoignages, 5 décembre 2006, à 9 h 35; M. Daniel Thériault (directeur général, Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick), Témoignages, 7 novembre 2006, à 13 h 45; Mme Marie Bourgeois (directrice générale, Société Maison de la francophonie de Vancouver), Témoignages, 4 décembre 2006, à 9 h 15; M. Jean Watters (directeur général, Conseil scolaire francophone de Colombie-Britannique), Témoignages, 4 décembre 2006, à 8 h 55; M. David Laliberté (président, Centre francophone de Toronto), Témoignages, 9 novembre 2006, à 9 h 20; M. Achille Maillet (premier vice-président, Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick), Témoignages, 7 novembre 2006, à 13 h 50; Jean-Luc Bélanger (À titre personnel), Témoignages, 7 novembre 2006, à 13 h 55; Mme Josée Nadeau (directrice, Association francophone des parents du Nouveau-Brunswick), Témoignages, 7 novembre 2006, à 13 h 45; Mme Josée Daiton (coordonnatrice, Réseau de développement économique et d'employabilité de Terre-Neuve-et-Labrador), Témoignages, 6 novembre 2006, à 11 h 15; Mme Lizanne Thorne (directrice générale, Société Saint-Thomas-d'Aquin), Témoignages, 7 novembre 2006, à 9 h 25; M. Paul d'Entremont (coordonnateur, Réseau santé Nouvelle-Écosse), Témoignages, 7 novembre 2006, à 10 h 55; M. Louis-Philippe Gauthier (Président, Conseil économique du Nouveau-Brunswick, à titre personnel), Témoignages, 7 novembre 2006, à 13 h 25; Mme Josée Devaney (conseillère scolaire, Autorité régionale francophone du Centre-Nord no. 2), Témoignages, 5 décembre 2006, à 10 h 50; M. Léopold Provencher (Directeur général, Fédération Franco-Ténoise), Témoignages, 30 janvier 2007, à 9 h 15.

Il ne faut cependant pas oublier le statut particulier des trois territoires, qui ne jouissent pas des mêmes compétences reconnues par la Constitution canadienne, mais avec lesquelles les négociations sont menées comme s'il s'agissait de provinces. Le Comité juge que cette importance accrue du gouvernement fédéral dans la gestion des territoires devrait faciliter l'application des politiques linguistiques puisque les territoires ne peuvent pas opposer le même type de résistance liée aux compétences fédérales et provinciales. Pourtant, les témoins nous ont indiqué que les services en français dans les territoires étaient très déficients et bénéficieraient d'une attention accrue du gouvernement fédéral envers ses obligations linguistiques à l'endroit des francophones des territoires. Encore une fois, il semble qu'un dialogue fructueux commence à s'installer en santé, mais qu'il y ait une stagnation dans les autres domaines. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 25

Que le gouvernement du Canada, en partenariat avec les gouvernements territoriaux et les communautés francophones du Nord, élabore une stratégie envers les francophones des territoires garantissant une offre de services adéquate pour tout ce qui relève des responsabilités fédérales, et négocie des clauses particulières pour les francophones lorsqu'il y a transfert de responsabilités vers les gouvernements territoriaux.

Recommandation 23

Que le gouvernement du Canada crée un fonds d'infrastructures visant la mise à niveau des services les plus aptes à soutenir la vitalité des communautés francophones en situation minoritaire, en particulier les services à la petite enfance.

4.4. CLAUSES LINGUISTIQUES DANS LES TRANSFERTS FÉDÉRAUX

Dans les domaines de compétence provinciale, comme l'éducation ou la santé, ou de compétence partagée, comme en immigration, le gouvernement fédéral se doit de laisser la latitude nécessaire aux gouvernements provinciaux afin qu'ils exercent leurs prérogatives. Cependant, l'obligation qu'impose la loi au gouvernement fédéral d'assurer le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire devrait également se refléter par un engagement ferme lors de transferts vers les provinces. De nombreux témoins sont d'avis que cet engagement aurait des conséquences profondes sur la vitalité des communautés et provoquerait en quelque sorte une intensification des négociations entre les communautés et les gouvernements provinciaux qui sont responsables des services qui ont le plus de conséquences sur la vitalité²¹⁷.

Le Comité recommande donc :

Recommandation 24

Que tout paiement de transfert du gouvernement fédéral vers les provinces ou territoires dans un champ de compétence provincial ou à compétence partagée comporte une clause réservant des fonds spécifiques en vue de la progression vers l'équivalence dans l'offre des services pour la communauté francophone en situation minoritaire.

Une telle clause permettrait également de dissiper un doute persistant quant à l'affectation réelle des fonds transférés, en éducation notamment, du gouvernement fédéral vers les provinces et ensuite vers les conseils scolaires²¹⁸. Aussi, dans le domaine de l'immigration, une telle clause permettrait de mieux concentrer l'affectation des fonds vers les organismes spécifiquement chargés de l'accueil et de l'établissement des immigrants francophones.

217

Voir par exemple les interventions de M. Jean Johnson (président, Association canadienne-française de l'Alberta), Témoignages, 5 décembre 2006, à 8 h 15; également M. Denis Collette (coordinateur de projet, Centre de santé Saint-Thomas), Témoignages, 5 décembre 2006, à 10 h 55; Mme Nicole Rauzon-Wright (présidente, Réseau franco-santé du Sud de l'Ontario), Témoignages, 9 novembre 2006, à 9 h 55.

218

Voir les commentaires de Mme Monika Ferenczy (présidente, Canadian Parents for French (Ontario)), Témoignages, 9 novembre 2006, à 11 h 45.

un même toit, comme cela s'est fait avec grand succès à Winnipeg. De tels centres peuvent s'ajouter à un centre scolaire et communautaire, à une clinique médicale comme au Centre francophone de Toronto, ou demeurer distincts tout en intégrant une composante communautaire. Il s'agit d'une formule souple permettant de s'adapter aux besoins prioritaires de la communauté. C'est vers ce type de centres que désire s'orienter notamment la communauté fransaskoise dont la dispersion rend difficile le regroupement des services²¹².

4.3.4. Autres options

Un fonds d'infrastructures pourrait également soutenir le développement de l'éducation postsecondaire, comme dans le cas du Centre d'excellence que voudraient développer conjointement le Collège Boréal, le Collège Glendon et la nouvelle École d'affaires publiques dans le sud de l'Ontario²¹³. La région de Cornwall aurait également grandement besoin d'un centre culturel francophone qui pourrait peut-être bénéficier d'un fonds d'infrastructures²¹⁴.

Les anglophones du Québec, particulièrement les communautés vivant à l'extérieur de Montréal, pourraient également bénéficier d'un fonds d'infrastructures, comme ce projet de bibliothèque en Estrie qui préserverait l'héritage de cette communauté, et qui servirait également de centre communautaire, de centre multiservices et de carrefour contribuant à la vitalité de la communauté²¹⁵.

Un fonds d'infrastructures pourrait également servir à financer des infrastructures technologiques permettant de relier les différentes communautés, particulièrement dans les provinces où elles sont dispersées²¹⁶.

Étant donné le rattrapage important que doivent accomplir les communautés de langue officielle en situation minoritaire afin de s'approcher d'une qualité de services équivalente à celle dont bénéficie la population majoritaire, le Comité recommande :

212 Voir l'intervention de M. Michel Dubé (président, Assemblée communautaire fransaskoise), Témoignages, 6 décembre 2006, à 8 h 35.

213 Voir l'intervention de Mme Louise Lewin (directrice adjointe, Collège universitaire Glendon — Université York), Témoignages, 9 novembre 2006, à 10 h 55.

214 Mme Francine Brisebois (Centre culturel de Cornwall, Stormont, Dundas et Glengarry), Témoignages, 12 décembre 2006, à 10 h 30.

215 Voir la description du projet par M. Jonathan Rittenhouse (directeur adjoint, Université Bishop's), Témoignages, 8 novembre 2006, à 10 h 20.

216 Voir l'intervention de M. Denis Ferré (directeur de l'éducation, Division scolaire francophone numéro 310, Conseil scolaire fransaskois), Témoignages, 6 décembre 2006, à 8 h 55.

scolaire-communautaire. Ce centre offrirait des activités communautaires permettant à toutes les générations de se rencontrer dans le cadre de toutes sortes d'activités. Pour les jeunes, il y aurait une école. On pourrait même y ajouter une garderie.

Grâce à un tel établissement, on pallie les lacunes de la communauté. Cela est d'autant plus important dans les grands centres urbains, où il est très difficile de trouver une école près de chez soi.

Voilà un bel exemple de collaboration²⁰⁹.

Les retombées en termes de révélation de la demande insoupçonnée se sont vérifiées partout où ces centres ont été construits. L'exemple de l'Île-du-Prince-Édouard est éloquent :

En 2000, l'école élémentaire de Summerside avait des espaces dans nos bureaux. Il y avait quatre élèves en première année. C'est tout. En 2006, nous avons un centre scolaire formidable, qui répond bien aux besoins de la communauté. Nous croyons qu'il est un modèle pour toutes les autres régions. Nous avons quatre élèves en 2000, et nous en avons maintenant de 65 à 70. À la garderie du centre préscolaire pour les enfants de 22 mois à six ans, il y a plus de 50 élèves.

De plus, une autre école, le Carrefour de l'Isle-Saint-Jean à Charlottetown, a été construite en 1991. L'édifice a été construit pour accueillir 150 élèves. Lors des premières années, il s'y trouvait entre 60 et 75 élèves; ils sont maintenant plus de 250. Ils ont un beau centre, mais en 15 ans ils ont dépassé la capacité de cette école²¹⁰.

Le rôle du gouvernement fédéral consiste essentiellement à financer les espaces communautaires et ceux servant à la petite enfance, car la petite enfance ne fait pas partie des responsabilités des conseils scolaires francophones. La création du centre scolaire et communautaire permet ainsi d'installer à proximité une garderie et une école francophones, sans avoir à développer des bâtiments distincts. Dans certaines régions, il existe encore des communautés dont les écoles sont installées dans des unités portatives où il est impossible d'avoir un gymnase ou un petit laboratoire²¹¹.

4.3.3. Centres multiservices

Les centres multiservices s'inspirent de l'idée du « guichet unique » permettant d'offrir à la population francophone d'une région l'ensemble des services dont elle a besoin de manière régulière, et idéalement intégrant les différents paliers de gouvernement sous

209

M. Rodrigue Landry (directeur, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques), Témoinnages, 6 juin 2006, à 10 h 20.

210

Mme Lizanne Thorne (directrice générale, Société Saint-Thomas-d'Aquin), Témoinnages, 7 novembre 2006, à 9 h 30.

211

En Alberta, par exemple, voir l'intervention de Mme Josée Devaney (conseillère scolaire, Autorité régionale francophone du Centre-Nord no. 2), Témoinnages, 5 décembre 2006, à 11 h 25.

province, des spécialistes du domaine de la santé pourront pratiquer leur profession dans un milieu francophone où la langue de travail sera le français. Le centre pourra aussi accueillir des stagiaires désireux de vivre une expérience de travail en français²⁰⁷.

Avant même l'achèvement du projet, la réservation des places fut si rapide que la régie de santé responsable de desservir la région d'Edmonton n'a eu d'autre choix que de constater l'ampleur des besoins de la population francophone en termes de soins de santé primaires. La création de ce centre aura également toutes sortes de répercussions sur d'autres domaines et sur la revitalisation de la vie en français en Alberta.

En janvier 2006, une aide additionnelle de 2,7 millions de dollars a été demandée, et le gouvernement provincial, ayant constaté l'ampleur des besoins, a répondu de manière positive. De ce montant, une demande de 1,2 million de dollars était adressée au gouvernement du Canada. Lors du passage du Comité à Edmonton en décembre 2006, le Centre de santé Saint-Thomas n'avait toujours pas reçu de réponse positive de la part du gouvernement fédéral. Cependant, quelques semaines plus tard, le 19 janvier 2007, la ministre de la Francophonie et des Langues officielles annonçait une contribution de 750 000 \$²⁰⁸.

L'existence d'un fonds pour les infrastructures dont la construction a été jugée prioritaire par les communautés, et qui rejoindrait les objectifs des programmes du gouvernement du Canada, aurait de beaucoup simplifié les discussions entourant l'implication du gouvernement fédéral dans ce projet qui marque un tournant dans le développement de la communauté francophone de l'Alberta et qui pourrait bien faire bouler de neige dans d'autres régions de la province.

4.3.2. Centres scolaires et communautaires

Un centre scolaire et communautaire est un bâtiment qui sert de carrefour à un grand nombre de besoins de la communauté : centre de la petite enfance, école, gymnase accessible à la communauté, salle de spectacle, espaces à bureaux pour les organismes communautaires. Le prof. Rodrigue Landry résume bien les avantages de cette collaboration qu'implique la création d'un centre scolaire et communautaire :

L'éducation est de compétence provinciale. Si le gouvernement provincial dit qu'il est de son devoir de s'occuper du volet scolaire et que le gouvernement fédéral s'occupe du volet communautaire, on obtient un bel amalgame avec pour résultat un beau centre

207

M. Denis Collette (coordinateur de projet, Centre de santé Saint-Thomas), Témoignages, 5 décembre 2006, à 10 h 15.

208

Voir le communiqué de presse à : http://www.pch.gc.ca/newsroom/index_f.cfm?fuseaction=displayDocument&DocIDCd=CR061368

d'infrastructures ont démontré leur valeur comme moteur de la vitalité des communautés : les centres de santé communautaires, les centres scolaires et communautaires et les centres multiservices.

4.3.1. Les centres de santé communautaires

Au Manitoba, la construction du Centre de santé de Notre-Dame-de-Lourdes est l'une des plus belles réalisations du Réseau santé en français, en même temps que la démonstration la plus éloquente de l'effet de levier que rend possible l'investissement initial du gouvernement fédéral (voir le chapitre 2). En Alberta, un projet d'infrastructures en santé est sur le point de voir le jour, le Centre de santé Saint-Thomas, une résidence pour aînées francophones en perte d'autonomie. Son accouchement a cependant été plus ardu, et l'investissement demandé du gouvernement fédéral plus important. Les préoccupations liées au financement de ce centre illustrent bien les difficultés de concilier le respect des priorités des communautés, les contraintes de juridiction du gouvernement fédéral, ainsi que la grande variabilité des conditions pouvant justifier ou non un financement dans un cas particulier.

En 2003, on avait demandé à la communauté francophone d'Alberta d'identifier un petit nombre de priorités que le gouvernement fédéral pourrait s'engager à soutenir. Le principe sous-jacent était que, en fonction d'objectifs et de budgets prédéterminés, les projets qui émanent des communautés elles-mêmes sont plus susceptibles de bien répondre aux besoins de cette communauté, d'être bien acceptés et de connaître une meilleure réussite que si ces priorités sont établies à Ottawa :

En Alberta, ce fut très simple, et il a fallu 10 minutes à la communauté pour dire que c'était le Centre de santé Saint-Thomas. C'était il y a trois ans. Depuis lors, de hauts fonctionnaires nous ont dit qu'ils avaient une volonté politique, que ce pourrait être admissible à un financement, mais qu'ils ne voulaient pas créer de précédent dans leur programme²⁰⁶.

Après l'obtention du financement provenant du gouvernement provincial et d'autres bailleurs de fonds, la construction a pu commencer en 2006 :

Lors de l'ouverture du centre, prévue à l'automne 2007, plus de 200 résidents, et un plus grand nombre d'usagers externes, obtiendront, sous un même toit et dans la langue française, une gamme variée de services allant des soins de santé aux activités de formation et de développement culturel. Pour la première fois dans la histoire de la

Nous faisons une proposition à Patrimoine Canada, et ses agents prennent les décisions. L'année dernière, nous avons pris des décisions très difficiles qui n'ont pas été respectées²⁰⁴.

Nos communautés n'ont pas encore renouvelé leur entente avec le ministère du Patrimoine canadien [...] Toute incertitude risque de tuer l'initiative des bénévoles et des employés, donc de fragiliser la situation de nos communautés.

Nous demandons donc que ces ententes soient renouvelées dans les plus brefs délais, dans le respect des besoins des communautés. Les priorités des communautés doivent être les priorités inscrites dans ces ententes et les ressources nécessaires à leur réalisation doivent y être²⁰⁵.

Le Comité est d'avis que l'obligation de « prendre des mesures positives » qu'implique le renforcement de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* s'accompagne d'une obligation de respecter les priorités établies par les communautés elles-mêmes, dans la mesure où ces priorités restent compatibles avec les critères des programmes. Le Comité recommande donc :

Recommandation 22

Que dans la mesure où cela respecte l'esprit et les critères du programme concerné, Patrimoine canadien, dans le cadre des ententes du volet « Vie communautaire » du programme Développement des communautés de langue officielle, s'engage à respecter les priorités établies par les organismes représentant les communautés de langue officielle en situation minoritaire et les inscrit expressément dans ces ententes.

4.3. INFRASTRUCTURES

De nombreux exemples ont démontré l'efficacité de l'offre active de services. Cette offre active permet de révéler une demande jusque-là insoupçonnée et produit des résultats qui dépassent les attentes. Si la forme la plus simple de cette offre active consiste en un écriture « français-anglais », ou en un écusson identifiant dans les établissements de soins les professionnels capables de servir les patients en français, la forme la plus élaborée, et dont les résultats sont les plus spectaculaires, consiste à incarner cette offre active dans un bâtiment. Ce dernier offre un ancrage à partir duquel les réseaux communautaires peuvent se développer avec plus de solidité. Trois types

²⁰⁴ M. Jean Johnson (président, Association canadienne-française de l'Alberta), Témoignages, 5 décembre 2006, à 9 h 45.

²⁰⁵ M. Paul d'Entremont (coordonnateur, Réseau santé Nouvelle-Écosse), Témoignages, 7 novembre 2006, à 10 h 50.

Québec soit augmentée et bénéficie en priorité aux organismes communautaires situés à l'extérieur de la région métropolitaine de Montréal.

Les anglophones du Québec ont également un problème de rétention de leurs meilleurs éléments :

Les gens sont démotivés [...] Ceux qui partent sont les plus brillants et les meilleurs, ceux qui sont les mieux instruits [...] ²⁰¹ Je souhaite que lorsqu'ils partent, [les jeunes] le fassent avec le goût de revenir. Dans le moment, ils partent pour partir, ils ne pensent pas à un retour éventuel. Si on peut les amener à y penser, peut-être qu'une partie d'entre eux reviendront, mais il faut qu'il y ait pour eux un futur, des emplois ²⁰².

Les populations minoritaires françaises et anglaises au Canada sont de taille très semblable, soit un peu moins d'un million chacune. Les échos que j'ai de la minorité francophone à l'extérieur du Québec me portent à penser que l'aide qu'elles reçoivent produit des résultats positifs. Je m'en réjouis. Nous nous en réjouissons tous. Toutefois, il est temps de se demander si le Canada veut conserver une population d'anglophones au Québec ou s'il est plus commode politiquement de nous laisser tous émigrer ou nous éteindre ²⁰³.

L'autre problème, tant pour les francophones que pour les anglophones, concerne le fait que le gouvernement fédéral mandate régulièrement les organismes communautaires afin d'établir des plans et des priorités de développement en fonction des programmes qu'il veut mettre en place. Comme nous l'avons vu en santé, les réseaux de chaque province et territoire ont été chargés d'établir des priorités et des projets permettant d'améliorer l'accessibilité des soins de santé primaires en français. Ce projet s'appelait Préparer le terrain. Or, à ce jour, aucun financement n'a été confirmé pour le lancement des initiatives que les réseaux avaient identifiées comme prioritaires à la demande du gouvernement fédéral. Tant récemment que par le passé, on a demandé aux organismes communautaires d'établir des stratégies régionales pour favoriser l'immigration francophone mais les ententes de financement pour l'établissement des immigrants ont été signées avec les provinces, sans enveloppe spécifique pour les communautés francophones, et sans assurance que les priorités établies par les communautés seraient respectées. Les communautés accueillent donc de plus en plus avec scepticisme, et parfois cynisme, les mandats qui leur sont confiés par le gouvernement fédéral :

- 201 Mme Rachel Garber (directrice générale, Townshippers Association), Témoignages, 8 novembre 2006, à 9 h 50.
202 M. Robert Donnelly (président, Voice of English-Speaking Québec), Témoignages, 8 novembre 2006, à 11 h 40.
203 M. Peter Riordon (trésorier, Québec Community Groups Network), Témoignages, 8 novembre 2006, à 11 h 00.

reçoivent un certain financement, on réduit le montant alloué à chacun des organismes, afin que chacun en ait un peu. Les organismes ont alors de la difficulté non pas à vivre, mais à survivre¹⁹⁸.

Ces propos ont été appuyés par de nombreux représentants des institutions d'enseignement et des établissements de soins de santé qui gèrent maintenant des budgets importants et des administrations complexes, mais qui insistent sur l'importance de maintenir la santé des réseaux communautaires :

Si l'ACFO n'était pas un partenaire solide, on ne serait pas ici. Malgré ces beaux 14 millions de dollars [pour les réseaux en santé], on n'existerait pas. C'est l'ACFO qui nous a permis de croître. Malheureusement, on ne sait pas assez que ce sont des organisations comme celle-ci qui s'impliquent¹⁹⁹.

Il est également très difficile pour les communautés anglophones qui vivent à l'extérieur de Montréal qui subissent les mêmes pressions que les autres organismes communautaires, mais doivent de plus lutter contre le préjugé selon lequel les anglophones du Québec sont nécessairement privilégiés, et accepter qu'à population égale à celle des francophones en situation minoritaire, les organismes anglophones ne reçoivent qu'environ 10 p. cent de l'enveloppe globale du programme « Collaboration avec le secteur communautaire » de Patrimoine canadien :

L'enveloppe proposée par Patrimoine canadien est d'environ 33 millions de dollars d'aide aux communautés de langue minoritaire. Mais sur ces 33 millions de dollars, 30 millions sont affectés aux organisations francophones à l'extérieur du Québec, et seuls 3 millions de dollars sont affectés aux organisations anglophones au Québec. Pourtant, nos populations sont semblables. Nous convenons du fait que les besoins des petites organisations francophones ailleurs au Canada sont bien plus importants que les nôtres, car nous avons plus d'institutions au Québec. Mais nous ne vivons pas tous sur l'île de Montréal²⁰⁰.

Le Comité recommande donc :

Recommandation 21

Que la proportion de l'enveloppe totale du sous-volet « Collaboration avec le secteur communautaire » du volet « Vie communautaire » du programme Développement des communautés de langue officielle de Patrimoine canadien attribuée à la communauté anglophone du

198

Mme Maniëtte Carrier-Fraser (présidente, Assemblée de la francophonie de l'Ontario), Témoignages, 12 décembre 2006, à 9 h 40.

199

M. Marc-André Larouche (directeur général, Réseau des services de santé en français du Moyen-Nord de l'Ontario), Témoignages, 10 novembre 2006, à 10 h 05.

200

M. Robert Donnelly (président, Voice of English-Speaking Québec), Témoignages, 8 novembre 2006, à 11 h 30.

Cela ne signifie pas que la gestion des ententes de contributions ne doit pas être améliorée. Au contraire, cette lourdeur administrative constitue l'un des principaux irritants à la capacité des organismes communautaires de faire leur travail¹⁹⁷. Il ne s'agit pas d'abaissier les critères de reddition de comptes, mais de reconnaître qu'un organisme communautaire qui compte sur du travail bénévole n'a pas les mêmes ressources qu'une organisation de plusieurs employés qui peut se permettre d'affecter du personnel aux tâches administratives qu'exige la gestion de ces ententes. Les irritants évoqués sont nombreux, mais deux semblent particulièrement importants : le renouvellement des ententes sur une base annuelle, qui crée une incertitude pour les projets pluriannuels et impose une charge administrative superflue, et le transfert sous forme de remboursement après production de reçus, qui oblige les organisations à gérer une comptabilité distincte pour chaque projet, alors que plusieurs projets se développent simultanément avec des ressources qui sont réparties entre les projets. Ce sont là deux exemples parmi d'autres sur lesquels se penche actuellement un groupe d'experts dans le cadre de la révision de la

Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor.

Le Comité recommande :

Recommandation 20

Que le Conseil du Trésor tienne compte des particularités des communautés de langue officielle en situation minoritaire, en particulier de l'obligation de prendre des mesures positives visant à soutenir le développement de ces communautés, et fasse preuve de plus de souplesse administrative dans le cadre de l'élaboration de sa

Politique sur les paiements de transfert.

Le constat précédent quant aux difficultés importantes que rencontrent les organisations communautaires est valable pour toutes les communautés de langue officielle en situation minoritaire au Canada, tant du côté francophone qu'anglophone. La situation est cependant particulièrement critique en Ontario, là où l'on retrouve la moitié des francophones vivant en situation minoritaire et qui souffrent de leur dispersion et de la nécessité que cette dispersion entraîne quant au nombre d'organismes nécessaires pour bien représenter les différentes régions :

Patrimoine Canada a quand même une enveloppe assez limitée pour l'appui aux organismes. Or, le nombre d'organismes en Ontario augmente, et la grandeur de la tarte reste la même. Afin de s'assurer que les organismes et les associations francophones

Le Comité ne considère pas le financement des dépenses de fonctionnement de ces organismes comme un cadeau qui les enfermerait dans une sorte de parasitisme de l'État. Au contraire, les économies réalisées par l'engagement de ces personnes envers des tâches qu'il revient au gouvernement fédéral de soutenir sont tout simplement inestimables.

Ce n'est pas un cadeau que le gouvernement fédéral accorde aux organismes parce que le gouvernement s'y sent forcé par la Loi, c'est un programme qui a des objectifs auxquels croit le gouvernement, et il doit alors s'assurer que les personnes qui sont chargés de livrer ces services soient en mesure de le faire. Lorsque le gouvernement choisit de livrer lui-même directement des services qu'il juge importants, il embauche des fonctionnaires, loue des bureaux et s'assure que l'infrastructure est en place pour que le travail puisse se faire. Lorsque le gouvernement accorde une contribution dans le cadre d'un projet, c'est parce qu'il considère que les organismes communautaires sont plus en mesure de mener à bien ce programme qu'il ne pourrait le faire lui-même. Il délègue aux organismes communautaires la responsabilité de livrer des programmes dont il élabore les objectifs.

Le gouvernement fédéral a désormais une obligation légale de soutenir le développement des communautés de langue officielle. Le financement des organismes communautaires nous semble une manière éminemment plus efficace, économique, structurante et stimulante de remplir ces obligations que d'augmenter les effectifs de la fonction publique pour atteindre les mêmes objectifs. Les organismes communautaires deviennent ainsi l'outil grâce auquel le gouvernement fédéral peut le plus adéquatement s'acquitter de ses obligations.

En 2005-2006, sur les 341,4 millions de dollars dépensés par Patrimoine canadien dans le cadre de ses programmes d'appui aux langues officielles, 5,3 millions ont été versés en subventions, soit 1,6 p. cent, et le reste en contributions. Le Comité considère que le risque d'abus de la part des organismes est insignifiant en comparaison des immenses avantages que procure leur travail pour le soutien des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 19

Que la totalité des sommes versées aux organismes dans le cadre du programme régulier du sous-volet « Collaboration avec le secteur communautaire » du volet « Vie communautaire », et qui ne sont pas liées à des projets spécifiques, soient versées sous forme de subventions.

Dans le contexte d'un renforcement de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles, le Comité est d'avis que l'augmentation des ressources allouées aux organismes communautaires est nécessaire, prioritaire et urgente. Le développement des services, des projets et des investissements a entraîné une forte demande en ressources communautaires, alors que les fonds alloués aux organismes communautaires n'ont pas suivi la croissance des autres investissements et qu'ils sont de plus en plus complexes à administrer, en raison des nouvelles exigences liées à l'obtention des contributions. Il y a donc peu de personnes à qui on demande de faire de plus en plus.

Le Comité recommande :

Recommandation 18

Que l'enveloppe du programme régulier du sous-volet « Collaboration avec le secteur communautaire » du volet « Vie communautaire » du programme Développement des communautés de langue officielle soit bonifiée de 50 p. cent par rapport aux niveaux actuels de financement pour l'exercice financier 2007-2008 et suive par la suite, de manière proportionnelle, la progression des budgets de l'ensemble des budgets des Programmes d'appui aux langues officielles de Patrimoine canadien, de manière à refléter les efforts supplémentaires qui sont exigés des organismes lorsque des projets sont mis en place.

Une autre source de la pression exercée sur les organismes communautaires concerne la complexification des exigences de reddition de comptes. Le Comité soutient vigoureusement tout ce qui peut permettre le renforcement de la responsabilité financière des organismes qui bénéficient de l'appui des deniers publics. Par contre, il est apparu plus qu'évident que nombre d'organismes n'ont actuellement pas les moyens d'assumer cette responsabilité, et que, par conséquent, une partie beaucoup trop importante du temps que consacrent les bénévoles aux activités de leur organisme consiste à remplir des rapports d'activités justifiant le financement que ces organismes ont reçu.

Le processus fédéral de transferts de fonds aux agences communautaires est très coûteux à gérer parce qu'il s'appuie sur des contributions et sur des transferts financiers sous condition de remboursement, alors que le gouvernement provincial utilise une méthode d'octroi, tout simplement, et effectue une vérification annuelle. Donc, les problèmes qu'on vous soumet sont de nature très pratico-pratiques, mais ils rendent la vie des organismes en milieu minoritaire francophone très difficile. Ce sont des ententes de financement très lourdes à gérer, et ces mêmes doléances sont soulevées par plusieurs autres groupes¹⁹⁶.

Il faut des compétences et des ressources accrues en gestion de projets, en comptabilité, en stratégies de démarchage auprès des différents paliers d'autorité gouvernementale. Ces tâches de plus en plus exigeantes doivent être prises en charge par des organisations communautaires qui n'ont souvent même pas les budgets nécessaires pour engager une personne à temps plein :

Le plan d'action nous a permis de sensibiliser davantage les ministères cibles à l'offre de services et aux défis de la communauté acadienne et francophone. Par contre, nous n'avons pas bénéficié d'investissements importants liés directement au développement communautaire, c'est-à-dire à nos communautés de langue française en milieu anglo-dominant. Si nous avions une recommandation à faire, ce serait de pallier cette lacune. Depuis 2001 à l'Île-du-Prince-Édouard, le nombre d'écoles de langue française est passé de deux à six. L'offre de services a augmenté et la demande augmente encore. Malheureusement, les fonds attribués à nos communautés n'ont pas augmenté. Par conséquent, nous avons du mal à répondre à la demande que nous avons créée en établissant ces centres ¹⁹².

À cause de l'augmentation du nombre de dossiers, nos ressources humaines et financières sont très limitées, et cela nous inquiète beaucoup. Nous nous posons des questions sur notre capacité à répondre aux besoins et à établir des partenariats avec les intervenants ¹⁹³ qui ont le plus grand impact sur le développement de notre communauté ¹⁹³.

Des propos similaires ont été repris par la quasi-totalité des organismes communautaires qui ont témoigné devant le Comité :

En Colombie-Britannique, nous avons déterminé nos besoins et présenté un plan global de développement, chiffres à l'appui. Malgré tout, le coût de la vie augmente, et nous n'avons plus qu'un seul employé. C'est tout ce dont nous disposons, alors que le développement doit se faire ¹⁹⁴.

Pour être efficaces et réalistes, nous avons besoin d'une enveloppe plus importante, non pas par projet, mais en guise d'appui à une infrastructure de base dans divers secteurs de la communauté. On a multiplié les secteurs, mais nous nous retrouvons encore avec seulement deux ou trois personnes pour couvrir les comités permanents, etc. À un certain moment, on ne suffit plus à la tâche ¹⁹⁵.

¹⁹² Mme Lizanne Thorne (directrice générale, Société Saint-Thomas-d'Aquin), Témoignages, 7 novembre 2006, à 9 h 15.

¹⁹³ M. Michel Dubé (président, Assemblée communautaire transaskoise), Témoignages, 6 décembre 2006, à 8 h 35.
¹⁹⁴ Mme Michelle Rakotonaivo (présidente, Fédération des francophones de la Colombie-Britannique), Témoignages, 4 décembre 2006, à 9 h 25.

¹⁹⁵ M. Francis Potié (directeur général, Association de la presse francophone), Témoignages, 28 novembre 2006, à 9 h 20; voir aussi M. Willie Lirette (président, Fédération des aînés francophones du Canada), Témoignages, 7 novembre 2006, à 13 h 40; Mme Manette Carrier-Fraser (présidente, Assemblée de la francophonie de l'Ontario), Témoignages, 12 décembre 2006, à 9 h 40; M. Daniel Thériault (directeur général, Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick), Témoignages, 7 novembre 2006, à 13 h 10.

4.2.2. Accroître le soutien aux organismes

Comme ce rapport l'a déjà illustré à maintes reprises, la solidité des réseaux communautaires constitue la principale source des initiatives durables qui permettent de soutenir la vitalité des communautés. Cette solidité semble menacée en plusieurs endroits, mais particulièrement en Ontario :

En ce qui a trait au milieu associatif, le financement est le nerf de la guerre, en ce moment. Il faut un financement de base à la hausse, en fonction des particularités régionales. En comparaison avec d'autres villes, le loyer étant plus cher à Toronto, avec 50 000 \$, l'ACFO de Toronto va crever. Il faut aussi prendre certaines choses en compte, comme les distances à parcourir dans le Nord.

Il faut des plans pluriannuels au lieu de recommencer chaque année les mêmes travaux. Il faut un plan de trois à cinq ans pour que les ACFO puissent d'abord se structurer et, ultérieurement, atteindre les résultats attendus. Cela ne peut pas se faire en un an; et sans financement adéquat, c'est un cercle vicieux. S'il y a moins d'argent, il n'y a donc pas de travail et pas de personnel qualifié. S'il n'y a pas de financement alternatif, il n'y a donc pas de résultats, et s'il n'y a pas de résultats, il n'y a pas d'argent. On recommence donc¹⁹⁰.

Au cours de ses réunions, le Comité a eu l'occasion de noter un essoufflement inquietant des personnes sur qui repose l'essentiel de ces initiatives, et qui, dans la plupart des cas, le font de manière totalement bénévole. Les gains importants réalisés par les communautés, particulièrement en éducation, et plus récemment en santé, ont entraîné une complexification significative du travail que doivent maintenant accomplir ces personnes au jour le jour :

Les organisations sur le terrain, celles qui font le travail dans les communautés, ont vu leur financement réduit dans les années 1990. Évidemment, leur financement n'a pas suivi la courbe de l'inflation, de sorte que l'Alliance de la francophonie de Timmins, qui dessert une population francophone de 19 000 personnes à Timmins uniquement, ne peut même pas avoir du personnel à temps complet; ni secrétaire, ni directeur général, ni agent de développement. Nous disposons d'un personnel à temps partiel et de bénévoles. Il s'agit de bénévolat extrême parce qu'il se fait les soirs et les fins de semaine; c'est excessivement difficile¹⁹¹.

¹⁹⁰ Mme Suzanne Roy (Directrice générale, ACFO régionale, Développement du secteur communautaire, Association canadienne française de l'Ontario du grand Sudbury), Témoignages, 10 novembre 2006, à 11 h 00.

¹⁹¹ M. Pierre Bélanger (président du conseil d'administration, Alliance de la francophonie de Timmins), Témoignages, 28 novembre 2006, à 9 h 20; voir également les commentaires de M. Sylvain Lacroix (directeur général, Alliance de la francophonie de Timmins), Témoignages, 28 novembre 2006, à 9 h 55; également M. Jean Comtois (vice-président, Assemblée de la francophonie de l'Ontario), Témoignages, 12 décembre 2006, à 9 h 45; M. Réjean Grenier (éditeur et éditeurialiste, Journal Le Voyageur), Témoignages, 28 novembre 2006, à 9 h 30; M. Richard Caissier (directeur général, Association des enseignants et enseignants francophones du Nouveau-Brunswick), Témoignages, 7 novembre 2006, à 14 h 00; Mme Josée Nadeau (directrice, Association francophone des parents du Nouveau-Brunswick), Témoignages, 7 novembre 2006, à 14 h 05.

VOLET VIE COMMUNAUTAIRE			
2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Collaboration avec le secteur communautaire	\$ 54 883 938	\$ 57 398 442	\$ 51 953 917
/ Appui aux communautés			
Programme régulier	\$ 34 746 648	\$ 37 031 435	\$ 33 383 847
Fonds stratégique	\$ 28 232 251	\$ 25 347 365	\$ 24 435 793
Plan d'action pour les langues officielles	\$ 6 514 397	\$ 9 547 572	\$ 6 129 677
Administration de la justice dans les deux langues officielles			
Ententes féd-prov-terri pour les services dans la langue de la minorité	\$ 13 171 426	\$ 14 151 205	\$ 13 339 560
Programme régulier	\$ 13 171 426	\$ 13 462 543	\$ 11 572 718
Plan d'action pour les langues officielles	\$ 13 171 426	\$ 688 662	\$ 1 766 842
Partenariat interministériel avec les communautés de langue officielle	\$ 6 316 864	\$ 5 321 876	\$ 3 906 677
Jeunesse Canada au travail (minorité)	\$ 893 926	\$ 1 323 833	\$ 1 149 893

Le financement des organismes communautaires provient essentiellement du volet « Collaboration avec le secteur communautaire ». Globalement, cette enveloppe a connu une augmentation d'environ 3,3 millions de dollars, ou 7,7 p. cent, entre 2002-2003 et 2005-2006. Cette augmentation est attribuable aux investissements du Plan d'action dans les projets de soutien aux communautés, et au Fonds stratégique qui est également un financement de projets.

Le financement des organismes communautaires provient donc essentiellement du programme régulier du sous-volet « Collaboration avec le secteur communautaire », auparavant appelé « Appui aux communautés » ou « Ententes Canada-communautés ». En 2005-2006, ce financement est remonté au niveau où il se situait en 2002-2003, après deux baisses consécutives en 2003-2004 et 2004-2005¹⁸⁹. Autrement dit, comme dans le cas des ententes fédérales-provinciales-territoriales pour l'enseignement dans la langue de la minorité, mais de manière moins importante, les investissements du Plan d'action se sont traduits par une baisse du financement lié au programme régulier, alors que les investissements du Plan d'action devaient s'ajouter à ceux du programme régulier.

Sur les 19 millions de dollars supplémentaires prévus dans le Plan d'action pour la vie communautaire, environ 9 millions ont été dépensés durant les trois premiers exercices financiers du Plan. Il reste donc 10 millions de dollars qui devraient être dépensés au cours des exercices financiers 2006-2007 et 2007-2008.

189 Certains témoins nous ont indiqué que le gel de ce financement remonte à plus tôt que cela : Voir par exemple Mme Marianne Thérêt-Poupart (coordonnatrice des communications, Association franco-yukonnaise), Témoignages, 4 décembre 2006, à 8 h 35.

personnes comme Mme Saulnier, qui vient de prendre sa retraite à un très jeune âge et qui deviendra une bénévole par excellence. J'ai également pris ma retraite il y a quelques années. Je suis encore un bénévole et je vais continuer, mais on nous brûle¹⁸⁷.

4.2.1. Le volet « Vie communautaire » du Plan d'action

Dans son volet « Appui à la vie communautaire », le Plan d'action prévoyait une enveloppe de 19 millions de dollars sur cinq ans servant à financer des projets soumis à Patrimoine canadien et susceptibles d'aider les communautés, notamment pour les centres communautaires, la culture et les médias. Ce financement supplémentaire ne visait donc pas le renforcement des capacités des organismes eux-mêmes puisqu'aucune enveloppe n'était attribuée aux budgets de fonctionnement de ces organismes. Il s'agissait donc d'une enveloppe comparable à celle du Fonds stratégique qui permet d'appuyer des projets structurants pour les communautés, mais qui ne correspondent pas nécessairement aux critères des programmes existants, ou dont les besoins en infrastructures sont importants, ou qui sont de nature interprovinciale ou nationale.

Dans son ensemble, le volet « Vie communautaire » du programme Développement des communautés de langue officielle de Patrimoine canadien a connu une baisse de 3,6 p. cent entre 2002-2003 et 2005-2006, passant de 54,9 millions à 52,9 millions de dollars. Cette baisse est essentiellement attribuable au fait que les budgets du Partenariat interministériel avec les communautés de langue officielle¹⁸⁸ n'ont pas pu être transférés aux autres ministères, car il n'y a pas eu de *Budget supplémentaire des dépenses* en 2005-2006.

¹⁸⁷ M. Paul d'Entremont (coordonnateur, Réseau santé Nouvelle-Écosse), Témoignages, 7 novembre 2006, à 11 h 10.

¹⁸⁸ Ce programme permet à Patrimoine canadien de transférer des montants à d'autres ministères lorsqu'ils prennent des initiatives susceptibles de soutenir le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

communautés. Cette situation peut être aggravée ou atténuée du fait que les règles sur la mobilité de la main-d'œuvre varient d'une province à l'autre. Elle demeure généralement plus difficile pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Par exemple, l'hôpital de Saint-Boniface doit faire des efforts importants pour tenter de ramener les étudiants qui ont terminé leur formation ailleurs :

On les invite périodiquement à faire des stages à l'hôpital où, par exemple, on essaie de leur trouver un emploi d'été. Si ce sont des gens du Manitoba, ils peuvent venir travailler à notre centre de recherche durant l'été. Cela permet de maintenir leur intérêt envers notre institution. Cela nous permet également de leur parler de perspectives d'avenir, donc de la façon dont on peut leur ouvrir des portes quand ils reviendront¹⁸⁴.

En Alberta, le Campus Saint-Jean participera à la mise sur pied d'un collège communautaire pour la formation technique et professionnelle en français, qui sera intégré à l'Université de l'Alberta.¹⁸⁵

Ces exemples illustrent bien le dynamisme des communautés francophones en situation minoritaire et renforcent l'importance d'offrir tout le continuum de services en éducation, de la petite enfance à l'université, puisque, de plus en plus, la formation est le gage d'un cheminement professionnel gratifiant. En offrant cette possibilité aux francophones, on crée également un milieu de vie où les possibilités ne sont pas limitées par le fait de devoir nécessairement travailler en anglais.

Le Comité recommande :

Recommandation 17

Que le gouvernement du Canada crée un programme, en partenariat avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les institutions d'enseignement postsecondaire, visant à offrir des stages qui attireront ou favoriseront la rétention et le retour des étudiants francophones dans les communautés de langue officielle en situation minoritaire.

4.2. VITALITÉ DES RÉSEAUX COMMUNAUTAIRES

Le milieu associatif est comme l'huile qui fait fonctionner l'engrenage. Je pense qu'il faut faire l'impossible pour s'assurer qu'il soit en bonne santé, sans nécessairement critiquer le fait qu'il dépende toujours du gouvernement. En situation minoritaire, c'est la réalité¹⁸⁶. De plus en plus souvent, les deux couples d'un couple travaillent, et il y a de moins en moins de bénévoles. Ceux qui sont appelés à faire du bénévolat sont des

¹⁸⁴ M. Michel Tétreault (président-directeur général, Hôpital général Saint-Boniface), Témoignages, 6 décembre 2006, à 19 h 55.

¹⁸⁵ M. Marc Arnal (doyen, Campus St-Jean, Université de l'Alberta), Témoignages, 5 décembre 2006, à 9 h 45.

¹⁸⁶ M. Denis Hubert (président, Collège Borel), Témoignages, 10 novembre 2006, à 9 h 55.

L'institut français de l'Université de Regina a par ailleurs été chargé de la formation des fonctionnaires devant offrir des services dans les deux langues officielles :

Nous avons profité et nous profitons beaucoup du Plan d'action, de sa philosophie et de ses actions concrètes. Il faut bien comprendre que nous sommes au sein d'une majorité qui a beaucoup de difficulté à comprendre pourquoi nous sommes là. Nous avons une vision de l'éducation différente de celle de la majorité anglophone¹⁸¹.

L'ex-commissaire aux langues officielles avait d'ailleurs explicitement soutenu cette option de développement pour les institutions postsecondaires en situation minoritaire :

Le grand défi du gouvernement fédéral, c'est d'en arriver, comme on l'a fait dans le plan d'action, à aider les provinces dans leurs efforts pour améliorer l'accès à l'apprentissage de la deuxième langue officielle. On pourrait donc offrir des ressources et même examiner, comme certains l'ont fait récemment, les recommandations afin que les institutions postsecondaires s'engagent davantage à préserver les connaissances de l'anglais et du français qui ont été acquises au secondaire. En effet, dans plusieurs régions du pays, comme les institutions postsecondaires n'offrent pas de programmes ou de services en français, les jeunes perdent leurs connaissances dans cette langue¹⁸².

Ces développements sont tout à fait souhaitables, mais, dans l'optique du soutien à la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire, le Comité est d'avis qu'ils doivent servir d'appoint à une offre de programmes permettant de contribuer à la rétention des jeunes diplômés dans leurs communautés d'origine.

C'est ce genre de répercussions qu'a entraîné par exemple la création du Collège universitaire de Saint-Boniface :

Je pense que nos plus belles réalisations sont notre système scolaire et le Collège universitaire de Saint-Boniface. Pour parfaire cela, nous voudrions commencer plus tôt, avant même que les jeunes n'accèdent à notre système scolaire, parce que lorsqu'ils le font, il est parfois déjà trop tard. S'il est déjà trop tard, il y a beaucoup de nos francophones qui ne choisissent pas notre système à cause de ça. Nos plus grandes réalisations, pour moi, sont le secteur scolaire franco-manitobain, le collège universitaire, l'école technique professionnelle et tout ce qui est rattaché au collège¹⁸³.

C'est sans contredit le même type de retombées profondes qu'aura le Centre de formation médicale de Moncton, puisque les étudiants francophones du Nouveau-Brunswick n'auront plus besoin de quitter la province pour recevoir leur formation en médecine en français. Ce problème de rétention est crucial dans le domaine de la santé où les diplômés sont en très forte demande, et il devient difficile de les garder dans leurs

181
182
183

M. Dominique Sarny (directeur, Institut français, Université de Regina), Témoignages, à 8 h 40.

Dyane Adam, Commissaire aux langues officielles, Témoignages, 6 juin 2006, à 9 h 55.

M. Léo Robert (directeur général, Conseil communautaire en santé du Manitoba), Témoignages, 6 décembre 2006, à 20 h 25.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger les besoins criants de la communauté anglophone du Québec en enseignement du français, et qui sont étroitement liés à la capacité de la communauté à retenir les jeunes familles, et au développement de l'emploi chez les adultes :

De notre point de vue, le Plan d'action 2003 a pris du temps pour s'implanter dans des domaines tels que l'éducation, le développement économique et la fonction publique. Les anglophones de notre région ont un besoin réel d'améliorer l'enseignement de la langue française dans les écoles de même que chez les adultes. Malgré des contraintes financières énormes, la Commission scolaire Eastern Townships a augmenté, dans le curriculum, la proportion de cours offerts en français dans ses écoles. Le Plan d'action devrait fournir un soutien à cette initiative. Les adultes anglophones à faible revenu n'ont pas accès actuellement à des cours de français gratuitement. Il s'agit d'un besoin criant¹⁷⁹.

Le Comité recommande donc :

Recommandation 16

Que le gouvernement du Canada augmente le niveau de son investissement dans le cadre de l'entente entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec pour l'enseignement de l'anglais langue seconde.

4.1.3. L'éducation post-secondaire

Les investissements dans les programmes d'enseignement de la langue seconde ont beaucoup contribué au développement des institutions postsecondaires qui ont été chargées de la formation des enseignants de langue seconde et ont par la suite attiré chez elles les élèves qui avaient suivi ces cours, par exemple au Campus Saint-Jean de l'Université de l'Alberta :

Nos étudiants, qui dans une proportion de 70 p. 100 sont des diplômés de programmes d'immersion, ont comme langue maternelle l'anglais. Le défi pour nous consiste à faire passer ces gens, d'ici deux ou quatre ans, selon les programmes dans lesquels ils sont inscrits, d'un bilinguisme linguistique à un bilinguisme complet. Il s'agit en d'autres mots d'une appropriation du français et de l'anglais en tant que langues individuelles et communes. Ce processus est long et difficile, mais nous arrivons à nos fins en grande partie grâce à l'appui que nous recevons du gouvernement du Canada par l'entremise des ententes bilatérales¹⁸⁰.

¹⁷⁹ M. Michael Van Lierop (président, Townshippers Association), Témoignages, 8 novembre 2006, à 9 h 25.
¹⁸⁰ M. Marc Arnal (doyen, Campus St-Jean, Université de l'Alberta), Témoignages, 5 décembre 2006, à 8 h 20.

enseignants ou enseignantes [...] À l'heure actuelle, un fonctionnaire du ministère de l'Éducation est assigné au programme de FLS et supervise 970 000 élèves dans 60 conseils scolaires dans l'énorme territoire que représente l'Ontario¹⁷⁷.

Dans certains cas, cette croissance de la clientèle a entraîné des problèmes d'accès aux programmes :

Certains conseils scolaires ont fermé des écoles, mais ils ne veulent pas ouvrir de programmes d'immersion française dans ces immeubles qui sont maintenant vides, et les parents font la queue à quatre heures du matin pour inscrire leurs enfants dans ces programmes. Nous sommes d'avis que le gouvernement du Canada et la province de l'Ontario offrent un financement adéquat pour l'enseignement du français langue seconde. Cependant, ce financement n'atteint pas sa destination, et c'est là où nous devons collaborer afin de mettre en place des mesures de responsabilisation plus serrées au niveau local afin que le financement se traduise par des places pour les élèves¹⁷⁸.

Le Comité se réjouit des initiatives prises afin de soutenir l'enseignement de la langue seconde qui constitue un élément essentiel de la promotion de la dualité linguistique. Ces initiatives ont connu des succès éclatants qu'il faut s'assurer de maintenir. Cependant, dans l'optique du soutien à la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire, et dans la foulée du renforcement de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, le Comité se range derrière l'avis de *Canadian Parents for French* pour affirmer que les niveaux actuels de financement sont suffisants pour atteindre les objectifs visés par ces programmes.

Le Comité recommande donc :

Recommandation 15

Que le gouvernement du Canada maintienne à leurs niveaux actuels de financement au minimum les programmes d'enseignement de langue seconde, y compris les programmes d'immersion, et soutienne les gouvernements provinciaux et territoriaux dans la mise en place de structures administratives adéquates permettant de diminuer les problèmes d'accès et de reddition de compte, le tout avec la collaboration d'organisations reconnues faisant la promotion de l'apprentissage de la langue seconde.

177

Mme Monika Ferenczy (présidente, Canadian Parents for French (Ontario)), Témoignages, 9 novembre 2006, à 10 h 40.

178

Mme Monika Ferenczy (présidente, Canadian Parents for French (Ontario)), Témoignages, 9 novembre 2006, à 11 h 25.

2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
VOLET APPRENTISSAGE DE LA			
LANGUE SECONDE			
\$ 64 871 958	\$ 66 245 086	\$ 81 320 260	\$ 104 553 812

Ententes féd-prov-terr pour l'apprentissage de la langue seconde

Programme régulier \$ 43 796 843 \$ 45 818 258 \$ 55 861 270 \$ 80 418 605

Plan d'action pour les langues officielles \$ 43 796 843 \$ 45 043 258 \$ 44 710 394 \$ 55 081 029

Programme de perfectionnement linguistique \$ 344 866

Appui complémentaire à l'apprentissage linguistique \$ 16 750 249 \$ 17 333 208 \$ 22 523 101 \$ 21 230 498

Programme régulier \$ 16 846 458 \$ 17 745 901 \$ 16 532 498

Plan d'action pour les langues officielles \$ 486 750 \$ 4 777 200 \$ 4 698 000

Bourses d'été de langues \$ 11 466 774

Moniteurs de langue officielle (langue seconde) \$ 5 283 475

Collaboration avec le secteur non-gouvernemental

Jeunesse Canada au travail (langue seconde ou deux langues ensemble) \$ 3 980 000 \$ 2 681 780 \$ 2 373 729 \$ 2 370 964

L'organisation *Canadian Parents for French* se réjouit d'ailleurs du renouvellement et de la bonification des montants accordés à l'enseignement de la langue seconde. Les succès sont palpables notamment en Ontario :

Avec la signature en mars 2006 de l'Entente pluriannuelle relative à l'enseignement dans la langue de la minorité et l'enseignement de la langue seconde (2005-2006 à 2008-2009), des progrès sans précédent ont été accomplis envers le soutien et la revitalisation des programmes de français de base et l'immersion française dans les écoles ontariennes. À l'heure actuelle, on dénombre 968 000 élèves inscrits dans les programmes de FLS en Ontario, dont 115 000 en immersion française [...]

Un suivi effectué par CPF (Ontario) sur l'utilisation des fonds dans chaque conseil scolaire indique qu'ils ont principalement servi aux dépenses de base de ces programmes, notamment à l'achat de matériel didactique et au perfectionnement des

4.1.2. Langue seconde et programmes d'immersion

Les efforts consentis par le gouvernement fédéral dans le cadre des ententes fédérales-provinciales-territoriales pour l'enseignement de la langue seconde s'inscrivent dans les objectifs de promotion de la dualité linguistique canadienne. Les résultats les plus marquants de ces investissements se font sentir dans le climat des relations entre les deux communautés de langue officielle : « Si [l'école d'immersion] crée quelque chose, c'est la compréhension, l'acceptation et l'enrichissement de la culture¹⁷⁶ ».

Ceci dit, contrairement aux programmes d'enseignement dans la langue de la minorité, les investissements supplémentaires du *Plan d'action pour l'enseignement de la langue seconde* n'ont pas été compensés par une réduction correspondante du programme régulier. En ce sens, les programmes d'enseignement de la langue seconde sont ceux qui, de loin, ont le plus profité des investissements du Plan d'action. Le montant des ententes fédérales-provinciales-territoriales a presque doublé en quatre ans, passant de 43,8 millions de dollars en 2002-2003 à 80,4 millions de dollars en 2005-2006.

¹⁷⁶ M. Denis Ferré (directeur de l'éducation, Division scolaire francophone numéro 310, Conseil scolaire transsaskois), Témoignages, 6 décembre 2006, À 9 h 50.

D'où la nécessité d'une campagne de sensibilisation auprès des parents, réclamée depuis plusieurs années par les conseils scolaires :

Lorsqu'il a accepté de mettre l'immersion en place, le gouvernement fédéral a fait beaucoup d'annonces. Il a fait de la publicité pour valoriser l'immersion, etc. Lorsqu'on a créé les écoles francophones ou les écoles françaises partout au pays, on n'a pas fait beaucoup de publicité canadienne pour faire valoir que c'était l'avenue que devaient emprunter les francophones pour demeurer bilingues.¹⁷⁴

Tel que rappelé par le prof. Landry, le Comité des langues officielles du Sénat avait adopté des recommandations qui allaient en ce sens dans son rapport de 2005 sur l'éducation¹⁷⁵.

Tenant compte de tous ces éléments, le Comité recommande :

Recommandation 14

Que le gouvernement du Canada, avec l'accord des provinces et territoires, mène une campagne de sensibilisation et d'information auprès des communautés francophones en situation minoritaire dont les objectifs seraient les suivants :

a) faire prendre conscience aux parents des avantages d'inscrire leur enfant à une institution préscolaire et primaire française;

b) favoriser la poursuite de l'enseignement en français au niveau secondaire comme étant un atout dans la capacité future de l'enfant de s'épanouir sur le plan professionnel dans un environnement majoritairement anglophone.

¹⁷⁴ Me Bernard Roy (surintendant de l'éducation, Conseil scolaire francasaskois), Témoignages, 6 décembre 2006, à 9 h 50; voir également le témoignage de Mme Josée Devaney (conseillère scolaire, Autorité régionale francophone du Centre-Nord no. 2), Témoignages, 5 décembre 2006, à 10 h 35.

¹⁷⁵ La première recommandation se lisait comme suit : « Que le gouvernement fédéral mène :
(d) une campagne nationale de sensibilisation à la reconnaissance et au respect des droits linguistiques par tous les Canadiens et toutes les Canadiennes; et
e) une campagne d'information auprès des communautés francophones en milieu minoritaire et des ayants droit en vertu de l'art. 23 de la Charte, sur leurs droits à l'éducation en français et la jurisprudence qui en découle. »

L'éducation en milieu minoritaire francophone : un continuum de la petite enfance au postsecondaire, Rapport intermédiaire du Comité sénatorial permanent des langues officielles, juin 2005, Recommandation 1.

Même dans les provinces où la proportion des francophones est en croissance, le recrutement des élèves est loin d'être acquis. Au Canada, la proportion des enfants d'ayants droit fréquentant l'école francophone est estimée à 60 p. cent¹⁷⁰. Cette proportion est cependant beaucoup plus basse dans certaines provinces. Pour la Saskatchewan, un directeur du Conseil scolaire transaskois a estimé cette proportion à moins de 20 p. cent¹⁷¹.

Les efforts doivent ensuite être soutenus afin d'éviter que les élèves du primaire migrent vers l'école anglaise au secondaire :

Nous avons de la difficulté à garder nos élèves. Dans bien des cas, ils restent jusqu'à la sixième année seulement. Un bon nombre de familles sont exogames. Le conjoint anglophone, une fois la sixième année terminée, veut inscrire son enfant dans ce qu'il considère une vraie école. Il est d'avis, vu que son enfant a appris la langue et la comprend, que ça suffit. À compter de ce moment-là, c'est du sérieux¹⁷².

La situation dans son ensemble a été bien résumée par le directeur général du Conseil des ministres de l'éducation du Canada :

Les conseils scolaires francophones en situation minoritaire font face, partout au pays, à des défis communs : difficulté de recrutement d'élèves qui mène à des pourcentages relativement bas du bassin potentiel des ayants droit qui fréquentent leurs écoles ; difficulté de rétention des élèves qui s'exprime par une forte baisse des effectifs, surtout au niveau secondaire ; programmes d'étude mandats par les provinces et territoires qui ne sont pas toujours sensibles aux mandats identitaires et communautaires des écoles francophones en milieu minoritaire ; le vaste éparpillement de la population francophone, surtout en région rurale ; et enfin, la forte proportion d'ayants droit qui proviennent de familles exogames ou de familles où le français n'est pas la langue la plus fréquemment parlée à la maison¹⁷³.

- 170 M. Rodrigue Landry (directeur, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques), Témoignages, 7 novembre 2006, à 9 h 20.
- 171 M. Denis Ferre (directeur de l'éducation, Division scolaire francophone numéro 310, Conseil scolaire transaskois), Témoignages, 6 décembre 2006, à 9 h 50.
- 172 Mme Josée Devaney (conseillère scolaire, Autorité régionale francophone du Centre-Nord no. 2), Témoignages, 5 décembre 2006, à 11 h 35.
- 173 M. Raymond Thèberge (directeur général, Conseil des ministres de l'éducation du Canada), Témoignages, 9 novembre 2006, à 11 h 00.

suffisante si elle n'est pas accompagnée d'une prise de conscience de ceux que l'on appelle les ayants droit, c'est-à-dire les familles qui, en vertu de l'article 23 de la Charte des droits et libertés, ont le droit d'inscrire leur enfant à l'école dans la langue de la minorité et de participer à la gestion scolaire. Par exemple, plusieurs parents pensent que l'immersion française est suffisante pour le maintien des compétences linguistiques, alors que la meilleure garantie de bilinguisme est l'éducation en français à temps plein :

Les cours d'immersion ont servi la population francophone, tant bien que mal, avant que les écoles soient installées ou qu'on ait des classes françaises dans nos communautés.

Il y a encore des gens qui ont la perception suivante; je pense surtout aux parents québécois qui arrivent à Terre-Neuve. Ils viennent s'installer et décident qu'ils veulent que leurs enfants soient bilingues. Alors, au lieu de les envoyer dans un système scolaire francophone, ils vont les envoyer au programme d'immersion¹⁶⁸. On perd donc là une part de notre clientèle, ce que je trouve dommage.

De plus, selon le point de vue du développement des communautés, l'inscription d'enfants de familles exogames à des programmes d'immersion a le désavantage important de retirer les élèves de l'environnement communautaire francophone, et de l'intégrer au système de la majorité, ce qui a également comme conséquence que la communauté francophone peut difficilement suivre la progression et le parcours des élèves qui suivent les programmes d'immersion. Autrement dit, comme nous le verrons dans la section suivante, les programmes d'immersion sont conçus pour les élèves de la majorité et permettent de créer un esprit d'ouverture au sein de la communauté anglophone, mais ils sont inefficaces sur le plan du développement des communautés en comparaison des programmes d'enseignement dans la langue de la minorité :

Il s'agit de faire comprendre aux gens la différence entre une éducation en immersion, qui est essentiellement conçue pour des anglophones qui n'ont jamais connu la langue française, et une éducation francophone, qui comporte toute une dimension culturelle. Il y a encore des francophones qui ne comprennent pas cette différence. Et pour certains élèves, dont les parents ou les grands-parents étaient francophones, mais qui ont un peu perdu leur langue, il y a une francisation à faire.

Il est quelque peu dommage que seulement 15 p. 100 des ayants droit utilisent les écoles francophones. Il y a certes du travail à faire. Cela fait aussi un peu partie des projets que la Fédération nationale des conseils scolaires francophones propose. Nous étudions la nécessité de mettre sur pied une campagne d'identification, d'information et de sensibilisation auprès des parents. Alors, c'est clair qu'il y a du travail à faire sur ce plan¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Mme Cyrlida Poirier (directrice générale intérimaire, Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador), Témoignages, 6 novembre 2006, à 10 h 10.

¹⁶⁹ M. Paul Dumont (conseiller scolaire, Autorité régionale francophone du Centre-Nord no. 2), Témoignages, 5 décembre 2006, à 11 h 20.

officielles, finançons la maternelle à plein temps. Cela permet d'intégrer les enfants et de faire énormément de francisation à ce niveau. Ainsi, lorsqu'ils commencent leur première année, les enfants sont prêts linguistiquement à assumer leur tâche¹⁶⁶.

Cette réussite demeure cependant bien fragile puisqu'il est impossible de répondre à la demande croissante pour des services de pré-maternelle et à la petite enfance :

Présentement, les services de pré-maternelle sont souvent offerts par des parents bénévoles. On craint beaucoup que, dans le cas des enfants qui ne peuvent pas fréquenter les prématernelles francophones, les parents disent ensuite que leur enfant n'a pas les habiletés linguistiques pour s'inscrire à un programme francophone¹⁶⁷.

Le Comité recommande donc :

Recommandation 12

Que parmi les 125 000 places en garderie dont la création a été annoncée par le gouvernement du Canada dans le cadre du budget 2006-2007, un nombre déterminé soit réservé aux communautés francophones en situation minoritaire, dans une proportion qui soit au minimum équivalente à la proportion de francophones habitant dans chaque province ou territoire.

Le Comité recommande également :

Recommandation 13

Que lors du prochain renouvellement des ententes en éducation avec les provinces et territoires autres que le Québec, ou lorsque les enveloppes destinées à l'éducation dans la langue de la minorité n'auront pas pu être dépensées en entier, ces montants puissent être utilisés par les provinces et territoires pour financer la mise à niveau de l'offre de services à la petite enfance et de services préscolaires en français.

4.1.1.3. La rétention des élèves inscrits au primaire

Nous avons vu que l'offre de services à la petite enfance pouvait s'avérer déterminante dans le choix des parents d'inscrire leur enfant dans une institution francophone, et que ce choix avait des répercussions importantes sur tout le développement futur de l'enfant. Or, l'offre de services en elle-même ne sera pas

¹⁶⁶ Mme Josée Devaney (conseillère scolaire, Autorité régionale francophone du Centre-Nord no. 2), Témoignages, 5 décembre 2006, à 10 h 50.
¹⁶⁷ Ibid., à 10 h 35.

L'autre problème est celui des différences importantes qui existent entre les différentes provinces :

Au Québec, les gens ont la chance d'avoir accès non seulement à des garderies à 7 \$ par jour, mais aussi aux 100 \$ par mois. Pour ma part, j'ai deux jeunes enfants, dont une fille qui fréquente l'école, et je dois payer environ 1 000 \$ par mois en frais de garde. Les 100 \$ sont les bienvenus, mais je préférerais avoir accès à un programme de garde adéquat.¹⁶³

La construction de centres scolaires et communautaires intégrant des services à la petite enfance a également permis de constater à quel point le fait d'offrir les services avait permis de révéler l'ampleur de la demande :

Aujourd'hui, nous constatons que dans les écoles où il y a une garderie francophone, le recrutement des élèves ayant droit est assuré et nos classes de maternelle débordent. Toutefois, ce service essentiel n'est pas offert dans l'ensemble de nos communautés.

Nous croyons que l'avenir de notre francophonie dépend de notre capacité de rejoindre nos enfants depuis le berceau et que leur francisation doit se faire le plus tôt possible, puisque dans le développement de l'enfant, tout se joue avant l'âge de cinq ans.¹⁶⁴

Le même phénomène s'est produit à Terre-Neuve-et-Labrador, là où les autorités provinciales doutaient même de l'existence d'une demande pour des services à la petite enfance en français :

L'année dernière, on a eu l'honneur d'ouvrir la première garderie francophone ici, à St. John's. On désire¹⁶⁵ maintenant en ouvrir d'autres, que ce soit en milieu familial ou une vraie garderie.

Dans certains cas, les investissements du gouvernement fédéral en éducation ont permis une certaine mise en niveau pour les services préscolaires, et a donné des résultats immédiats :

À l'intérieur de la gestion scolaire comme telle, notre plus grand succès au sein de notre conseil a été la mise en œuvre de la maternelle à plein temps. Le gouvernement provincial finance la maternelle à demi-temps. Nous, grâce à l'argent affecté aux langues

163 M. Étienne Alary, directeur, Le Franco d'Edmonton, Témoignages, 5 décembre 2006, à 11 h 40.
164 Mme Marie-Bourgeois (directrice générale, Société Maison de la francophonie de Vancouver), Témoignages, 4 décembre 2006, à 8 h 40; voir également l'intervention de M. Jean Watters (directeur général, Conseil scolaire francophone de Colombie-Britannique), Témoignages, 4 décembre 2006, à 8 h 55.
165 Mme Marie-Claude Thibodeau (directeur général, Fédération des parents francophones de TNL), Témoignages, 6 novembre 2006, à 11 h 25.

Il est certain que la décision de redistribuer différemment les sommes prévues aux ententes concernant les services à la petite enfance a été ressentie durement pour les communautés qui en avaient fait leur priorité. Les annonces avaient créé des attentes et lancé des projets qui ont dû être laissés en suspens¹⁵⁹. Ce que demandent les communautés n'est pas tant un réinvestissement massif dans le développement des infrastructures destinées à la petite enfance, mais simplement une mise à niveau dans l'offre de services. Autrement dit, les communautés voudraient être en mesure d'offrir une qualité de services comparable à ce qui est offert actuellement sans réinvestissement supplémentaire aux communautés en situation majoritaire. Les parents se retrouveraient ainsi devant un véritable choix et les conséquences sur la vitalité des communautés pourraient être significatives.

Si nous n'avons pas les moyens de mettre en place notre propre structure, les subventions seront utilisées par les familles francophones pour placer leurs enfants dans des garderies anglophones. C'est l'outil d'assimilation le plus important. Quand un enfant est en milieu anglophone au palier préscolaire, dans la grande majorité des cas, il reste dans cette situation jusqu'à son entrée à l'école anglaise¹⁶⁰.

Ce n'est pas tant la décision de privilégier les subventions directes aux familles qui a été remise en question par les communautés, mais plutôt le désavantage pour une famille francophone de recevoir cette somme si les services existants ne sont pas équivalents :

Les mesures annoncées récemment fonctionnent très bien où il y a des groupes majoritaires. Cependant, pour nos minorités, où les parents ne savent pas où aller et où il y a des listes d'attente incroyables dans les garderies, ça ne fonctionne pas. Il est essentiel d'avoir des infrastructures en place¹⁶¹.

Il s'agit donc d'un problème lié à la disponibilité des infrastructures qui n'est pas équivalente pour la communauté francophone en situation minoritaire si on la compare aux services de la communauté en situation majoritaire :

Le problème ici, c'est qu'il n'y a pas d'infrastructures. Les garderies francophones n'existent pas. Il y en a une à Edmonton, mais je ne sais pas s'il y en a ailleurs. Nous avons besoin d'aide pour en créer, et c'est ce que le plan de la petite enfance nous permettait de faire auparavant. Nous avions de l'argent pour établir les infrastructures¹⁶².

159

Par exemple, la Stratégie Meilleur départ développée en Ontario a été suspendue. Voir le témoignage de M. Jean-Gilles Pelletier (directeur général, Centre francophone de Toronto), Témoignages, 9 novembre 2006, à 9 h 50.

160

M. Marc Gignac, directeur du développement stratégique, Fédération des parents francophones de Colombie-Britannique, Témoignages, 4 décembre 2006, à 11 h 15.

161

M. Jean Watters (directeur général, Conseil scolaire francophone de Colombie-Britannique), Témoignages, 4 décembre 2006, à 8 h 55.

162

Mme Josée Devaney (conseillère scolaire, Autorité régionale francophone du Centre-Nord no. 2), Témoignages, 5 décembre 2006, à 11 h 45.

Dans le *Plan d'action pour les langues officielles*, on retrouvait une enveloppe de 22 millions de dollars pour la petite enfance, mais dans une enveloppe budgétaire distincte des ententes que signent le gouvernement fédéral avec les provinces et les territoires en éducation. Ces 22 millions de dollars visaient essentiellement à soutenir les services d'alphabétisation (7,4 millions) à financer des projets pilotes et des projets de recherche sur l'influence des services de garde en français sur le développement futur des enfants (10,8 millions), et à soutenir les organisations nationales dans la diffusion des meilleures pratiques en termes de service à la petite enfance (3,8 millions). Il n'était donc nullement question d'investir dans le développement des services eux-mêmes, mais bien de préparer le terrain pour un éventuel investissement dans le développement des services.

Dans le cadre des ententes conclues en 2005 pour le développement des services à la petite enfance, les communautés avaient été particulièrement heureuses de voir inscrite une clause dans les ententes leur garantissant un pourcentage défini, différent pour chaque province¹⁵⁶.

Ces investissements annoncés et l'obligation de réserver des sommes au développement des services pour les communautés francophones avaient permis, dans certaines provinces, un rapprochement entre les communautés et les gouvernements provinciaux, par exemple en Saskatchewan, où le modèle d'intégration des services à la petite enfance avec l'école élémentaire était bien reçu :

La province a dit être favorable à notre modèle d'intervention : elle voudrait même l'appliquer à toute la province. En effet, pour nous, l'apprentissage et les services de garde vont ensemble. Nous n'arrêterons certainement pas d'avancer dans notre stratégie de développement de la petite enfance, mais si nous bénéficions de la contribution du gouvernement fédéral promise dans les ententes, nous avançons beaucoup plus rapidement et nous établissons nos interventions de façon beaucoup plus institutionnelle et organisée¹⁵⁷.

De même en Alberta, province aux prises avec des besoins énormes en infrastructures :

Cette entente nous avait permis de commencer tout de suite à négocier des choses avec la province de l'Alberta. Les représentants de la province se sont concertés et tentent d'élaborer des façons de développer des services concrets [...] Lorsque vous insérez une clause qui donne une place à la francophonie en Alberta, vous nous donnez les outils pour pouvoir travailler à continuer de faire du développement¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Voir à cet effet le témoignage de Mme Murielle Gagné-Ouellette (directrice générale, Commission nationale des parents francophones), Témoignages, 12 décembre 2006, à 8 h 45.

¹⁵⁷ M. Roger Gauthier (élu et trésorier, Réseau santé en français de la Saskatchewan), Témoignages, 6 décembre 2006, à 9 h 25.

¹⁵⁸ M. Jean Johnson (président, Association canadienne-française de l'Alberta), Témoignages, 5 décembre 2006, à 9 h 00.

Nos recherches démontrent que l'exogamie n'est pas une cause directe de l'assimilation. *C'est le choix des parents qui en est la cause directe*. Il y a des parents qui font un choix éclairé. Par exemple, chaque parent transmet la connaissance de sa langue à l'enfant, qui va à l'école de langue française, parce que c'est l'école où étudie une minorité. Cela permet à l'enfant d'être bilingue. Nos recherches démontrent aussi que les enfants de familles exogames qui ont fréquenté l'école française sont les meilleurs bilingues au pays¹⁵².

Autrement dit, ce qui est déterminant avant tout, c'est l'attitude des parents francophones dans les familles exogames face à l'importance d'inscrire leur enfant à l'école francophone. Cette attitude sera elle-même renforcée par l'éducation qu'ils ont reçue :

Des gens ont dit [au sujet des unions mixtes ou exogames] qu'elles étaient un fléau parce que les francophones, à partir du moment où ils se mariaient avec des anglophones, se mettaient à utiliser l'anglais. Or, des recherches démontrent que les francophones qui utilisent davantage l'anglais au sein de ces couples exogames ont, dans bien des cas, déjà connu une orientation significative vers l'anglais, que ce soit depuis leur tout jeune âge ou, à tout le moins, depuis l'âge de 15 ans. Les comportements antérieurs ont donc leur importance¹⁵³.

Les parents qui veulent que leur enfant devienne bilingue et ait les meilleures perspectives d'avenir choisissent l'école d'immersion, ou l'école anglaise en se rassurant du fait que le français est parlé régulièrement à la maison. Les parents sont bien intentionnés, mais ils ne connaissent pas ce que révèlent les recherches,¹⁵⁴ c'est-à-dire que les personnes ayant la meilleure qualité de bilinguisme sont celles qui ont fréquenté l'école française en situation minoritaire. Puisque la majorité des familles enverront leur enfant dans une forme ou l'autre d'institution préscolaire (garderie, pré-maternelle à trois ou quatre ans, maternelle à cinq ans), il est primordial d'offrir aux familles le choix d'inscrire leur enfant au préscolaire en français et de sensibiliser les parents à l'importance de leur attitude envers la transmission de la langue :

Nous avons besoin d'efforts de francisation dès la naissance des enfants pour que, quand arrive le moment de leur entrée à l'école, les parents n'aient pas à s'inquiéter des capacités linguistiques de leur enfant¹⁵⁵.

152

M. Rodrigue Landry, directeur, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, Témoignages, 7 novembre 2006, à 9 h 20.

153

M. Jean-Pierre Corbeil (Analyste principal de la population, Division de la démographie, Statistique Canada), Témoignages, 17 octobre 2006, à 10 h 15.

154

Voir par exemple les références données dans le mémoire présenté au Comité linguistiques : [http://www.umoncton.ca/cirm/Document/Memoire au Comité permanent 7 nov.%202006.pdf](http://www.umoncton.ca/cirm/Document/Memoire%20au%20Comite%20permanent%207%20nov%202006.pdf)

155

Mme Josée Devaney (conseillère scolaire, Autorité régionale francophone du Centre-Nord no. 2), Témoignages, 5 décembre 2006, à 10 h 40.

4.1.1.2. La petite enfance

D'avantage que la santé, l'immigration ou les autres thèmes abordés au cours des réunions, celui de la petite enfance est celui qui est revenu le plus régulièrement comme porteur du développement futur des communautés. Après que les communautés aient obtenu la gestion de leurs écoles suite aux jugements de la Cour suprême dans les années 1990, un réseau d'infrastructures scolaires a pu se développer et enracer l'appartenance des communautés. Une fois ces infrastructures mises en place, la réussite a été impressionnante, mais ce n'est encore qu'une portion des francophones qui se prévalent de leur droit d'envoyer leur enfant à l'école française. La création des infrastructures a rendu possible un développement important et du même coup révélé un important défi en termes de recrutement.

Le problème principal vient du fait que le nombre important de parents qui envoient leurs enfants en garderie ne bénéficient pas de services de qualité équivalente en français, s'ils existent, et n'ont pas d'autre choix que d'inscrire leur enfant à une garderie anglophone. Puisque cette garderie anglophone est habituellement attenante à une école, la transition entre la garderie et l'école se fait sans effort, comparativement aux difficultés qu'entraîne le fait de transférer l'enfant à une école francophone après qu'il ait été en garderie anglophone : craintes que l'enfant ait des retards en français, habitudes logistiques bien ancrées pour le transport et les horaires des parents, crainte d'isoler l'enfant, etc. Toutes ces craintes s'ajoutent aux nombreuses autres qui existent déjà lorsque les parents doivent choisir d'éduquer leur enfant en français ou en anglais.

Le lien entre ce problème de recrutement au primaire et la disponibilité des services à la petite enfance a été confirmé lors de la création de centres scolaires et communautaires. Ces centres, qui combinent en un même bâtiment une école, des espaces communautaires et culturels, des bureaux pour les organismes, ont révélé que, lorsqu'ils comprennent également un centre de la petite enfance, le recrutement à l'école primaire augmentait de manière significative. La même transition facile qui empêchait les parents de sortir l'enfant de la garderie anglophone pour l'inscrire à l'école francophone favorise la rétention des enfants dans les écoles francophones.

Le prof. Rodrigue Landry, de l'Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, a décrit les causes fondamentales qui freinent le recrutement des élèves francophones :

Le premier point concerne la petite enfance. Selon nous, c'est le défi le plus important pour les communautés francophones et acadienne. Un des facteurs déterminants est l'exogamie, qui va en augmentant. Environ les deux tiers de ces enfants sont issus de couples exogames; ils ont un parent francophone et un parent anglophone. Dans la plupart des cas, malheureusement, ces familles choisissent l'anglais comme langue parlée à la maison. Il y a environ un enfant sur cinq dont le français est la langue parlée.

les exercices financiers 2006-2007 et 2007-2008, il faudrait que 230 millions de dollars soient dépensés seulement pour l'enseignement dans la langue de la minorité. Autrement dit, il ne sera pas possible pour le gouvernement du Canada de respecter les engagements initiaux du Plan d'action, à moins de compenser de manière très importante le manque à gagner accumulé des trois premiers exercices financiers du Plan.

En quelque sorte, les investissements du Plan d'action, s'ils ne s'étaient pas accompagnés d'une diminution de l'enveloppe destinée au programme régulier en enseignement dans la langue de la minorité, auraient permis de revenir aux niveaux de financement qui avaient suivi l'attribution du droit de gestion aux parents francophones. Dans plusieurs provinces, cette baisse relative des investissements a été très clairement ressentie :

Quand on a obtenu la gestion, en 1994, en Alberta, notre système comptait entre 940 et 950 élèves. Il en compte maintenant environ 2 300, soit une augmentation de plus de 100 p. 100.

Lors des cinq premières années, il y a eu du financement supplémentaire qui nous a permis de mettre sur pied un système de gestion. Par contre, il faut reconnaître maintenant que la gestion comme telle n'est pas suffisante pour retenir nos élèves. Nous devons offrir aux élèves francophones l'équivalent de ce qu'offre l'école anglophone du coin.

Si cette équivalence n'existe pas, choisir l'éducation en français ne constitue plus un choix. Les élèves vont préférer fréquenter l'autre système, là où les programmes sont plus avancés ou plus nombreux¹⁵¹.

Des investissements s'avèrent donc nécessaires pour assurer que les services offerts à la communauté en situation minoritaire soient de qualité équivalente. Le Comité recommande donc :

Recommandation 11

Que le gouvernement du Canada respecte intégralement les engagements pris dans le Plan d'action pour les langues officielles et bonifie le montant des ententes fédérales-provinciales-territoriales pour l'enseignement dans la langue de la minorité pour qu'il atteigne la somme de 460,9 millions de dollars entre le 1^{er} avril 2007 et le 31 mars 2009.

été annoncé lors du lancement du Plan d'action. Les ententes signées depuis novembre 2005 par le gouvernement pour le renouvellement de plusieurs de ces ententes, de même que le *Budget des dépenses* pour 2006-2007 et 2007-2008, ne laissent pas prévoir d'augmentation substantielle, mais il faudra attendre le dépôt du *Rapport 2006-2007* de Patrimoine Canadien et des *Comptes publics* pour connaître les montants réellement

Si on prend comme référence les montants dépensés dans le cadre des ententes fédérales-provinciales-territorales pour l'éducation dans la langue de la minorité en 2002-2003, soit 144,8 millions, et en maintenant l'engagement du Plan d'action à l'effet que, en plus des investissements du Plan d'action, « la ministre du Patrimoine canadien renouvellera le protocole et les ententes fédérales-provinciales-territorales du programme des langues officielles en enseignant aux niveaux actuels de financement¹⁵⁰ », les sommes dépensées ou à dépenser seraient les suivantes :

- 144,8 millions par année pendant cinq ans à partir de 2003-2004, soit 724 millions en tout pour le programme régulier;

- 97,6 % des 209 millions de nouveaux investissements annoncés dans le Plan d'action, soit 204 millions de dollars, le reste allant aux programmes de bourses et de moniteurs de langue seconde;

- Pour un total de 928 millions de dollars sur cinq ans qui auraient dû être alloués aux ententes fédérales-provinciales-territorales pour l'enseignement dans la langue de la minorité;

- Puisque, de ce montant global, 467,1 millions de dollars ont été dépensés au cours des trois derniers exercices financiers, il reste 460,9 millions de dollars à dépenser au cours des deux derniers exercices financiers du Plan d'action afin d'assurer que les engagements initiaux soient respectés dans le domaine de l'enseignement dans la langue de la minorité. Cela représenterait une moyenne de 230 millions de dollars par année, bien au-delà des niveaux actuels de 180 millions de dollars dépensés en 2005-2006, niveaux qui, selon les annonces récentes, devraient être maintenus pour les trois prochains exercices financiers.

- En effet, l'annonce de 1 milliard de dollars pour les ententes en éducation pour les exercices financiers 2005-2006 à 2008-2009, qui comprend l'enseignement dans la langue de la minorité et l'enseignement de la langue seconde, suppose un investissement annuel moyen de 250 millions de dollars. Pour respecter les engagements du Plan d'action pour

VOLET ÉDUCATION DANS LA LANGUE DE LA MINORITÉ				
\$ 148 185 461	\$ 135 580 116	\$ 162 519 146	\$ 179 393 341	

Ententes féd-prov-terr enseignement dans la langue de la minorité

Programme régulier

Plan d'action pour les langues officielles

Appui complémentaire à l'apprentissage linguistique

Programme régulier

Plan d'action pour les langues officielles

Bourses d'été pour francophones hors-Québec

Monteurs de langue officielles (minorité)

Collaboration avec le secteur non-gouvernemental

Programme de perfectionnement linguistique

\$ 1 109 050

Les ententes fédérales-provinciales-territoriales comptent pour la plus grande partie (97,6 p. 100) des dépenses de Patrimoine canadien pour l'éducation dans la langue de la minorité. Le montant total des dépenses liées à ces ententes a augmenté de 30,3 millions (20,9 p. 100) depuis l'exercice financier 2002-2003 pour atteindre 175,1 millions de dollars en 2005-2006. Cette augmentation peut paraître modeste, en comparaison des 209 millions sur cinq ans prévus dans le Plan d'action pour l'enseignement dans la langue de la minorité qui devaient s'ajouter aux montants prévus dans les programmes réguliers.

Patrimoine Canadien a dépensé 120,8 millions de dollars dans le cadre du Plan d'action au cours des trois derniers exercices financiers, soit 57,8 p. 100 des sommes prévues sur cinq ans. Par contre, cet investissement important a été compensé par une réduction presque égale du montant des ententes fédérales-provinciales-territoriales dans le programme régulier en éducation dans la langue de la minorité qui est passé de 144,8 millions en 2002-2003 à 107,4 millions en 2005-2006, soit une baisse de 25,8 %. Autrement dit, jusqu'à maintenant, les investissements dans les programmes d'éducation dans la langue de la minorité ont été globalement très en deçà de ce qui avait

4.1.1.1. L'appui du gouvernement fédéral pour l'enseignement dans la langue de la minorité

L'appui financier du gouvernement fédéral, sous forme d'ententes bilatérales avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, s'est également avéré tout à fait déterminant dans la réalisation des gains de ces communautés en matière d'éducation :

Je peux dire tout de suite que l'apport que nous recevons par l'entremise des ententes bilatérales a toujours représenté de 13 à 20 p. 100 de notre budget. Cela nous a-t-il beaucoup aidés? Oui, absolument [...] Cet argent nous a permis de survivre et d'offrir, je crois, une éducation de première qualité à nos jeunes. Nous n'aurions pas pu mettre en place toute la plus-value dans nos écoles, pour la petite enfance, par exemple, si nous n'avions pas eu ces programmes. Nous n'aurions pas, dans nos écoles, de¹⁴⁹ prématernelles pour les enfants de 3 et 4 ans, alors qu'il y en a dans chacune d'elles.

Ces ententes sont substantielles et constituent le plus important investissement du gouvernement fédéral auprès des communautés de langue officielle en situation minoritaire. En 2005-2006, Patrimoine Canadien a dépensé 283,9 millions de dollars dans ses programmes d'éducation, dont 179,4 millions (63,2 p. 100) sont allés à l'enseignement dans la langue de la minorité. En 2002-2003, ces dépenses avaient été de 213,1 millions de dollars, mais 69,5 p. 100 de ces dépenses étaient allées à l'enseignement dans la langue de la minorité. Les 30,5 p. 100 restants sont allés à l'enseignement de la langue seconde dans les écoles de la majorité, y compris les programmes d'immersion.

¹⁴⁹ M. Denis Ferré (directeur de l'éducation, Division scolaire francophone numéro 310, Conseil scolaire transaskois), Témoignages, 6 décembre 2006, à 9h50.

Ces gains ont évidemment mis en lumière l'importance qu'a eue la Cour Suprême en tant que contrepoids à la résistance des provinces face à leurs obligations constitutionnelles en vertu de la Charte. La plupart des causes marquantes ont bénéficié du soutien du Programme de contestation judiciaire, et, comme nous le verrons dans la section 4.5., ce Programme est en quelque sorte devenu le symbole de la possibilité pour le gouvernement fédéral de maintenir son rôle de gardien de la Constitution dans les champs qui ne relèvent pas de sa compétence et qui échappent à l'autorité du Commissariat aux langues officielles.

Le développement des écoles et des centres scolaires et communautaires a constitué la principale avancée des communautés francophones en situation minoritaire au Canada. Les progrès dans ce domaine se feront dans l'avenir à un rythme plus modéré, et dépendront essentiellement de l'essor qu'il sera possible de donner aux services à la petite enfance, qui constituent la principale condition d'un recrutement qui pourrait permettre de maintenir, puis d'augmenter les effectifs en éducation dans la langue de la minorité. Les problèmes du recrutement au primaire seront donc abordés dans la section portant sur la petite enfance.

Les gains en éducation ont été mentionnés de manière quasi unanime comme la plus grande source de fierté des communautés. Certains témoignages furent particulièrement éloquentes, dont celui de la directrice générale de la Société Saint-Thomas-d'Aquin de l'Île-du-Prince-Édouard :

[...] écoles et [nos centres communautaires sont] probablement notre plus grand succès. On voit un rayonnement. On est en train de repêcher une génération perdue, et même deux générations dans certaines régions.

À Souris et à Rustico, par exemple, on doit la survie de la langue aux grands-parents et parfois aux arrière-grands-parents, qui sont Acadiens, parce que depuis plusieurs générations, les francophones n'ont pas eu l'occasion de se faire éduquer en français. Mais ces gens-là sont fiers. On le voit dans les visages, comme on le voit dans les communautés. Ils inscrivent leurs enfants aux écoles de langue française sans en connaître un seul mot, mais c'est ce qu'ils veulent pour leurs enfants. Ils suivent des cours de français pour pouvoir tenir des conversations en français avec leurs enfants. Ces parents inscrivent leurs enfants dans une école qui est tout à fait inadéquate, alors qu'en face, ou presque, une école [anglaise] a tout, mais est presque vide à cause de la dénatalité. Tout cela nous appartient, en tant que Canadiens¹⁴⁸.

4. LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS

Les deux sections précédentes constituaient l'aboutissement des réflexions du Comité sur les thèmes de la santé et de l'immigration comme moteurs du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Ces sections intégraient les points de vue des représentants des communautés, des représentants politiques et administratifs du gouvernement, des spécialistes, et de certains autres organismes intéressés.

La section qui suit est essentiellement centrée sur les besoins des communautés, tels qu'exprimés dans le cadre des réunions tenues dans les neuf villes où s'est rendu le Comité en novembre et décembre 2006, de même que lors d'autres réunions tenues à Ottawa entre le printemps 2006 et février 2007. Les thèmes retenus sont ceux qui se sont révélés prioritaires pour un grand nombre d'organisations rencontrées par le Comité. Les thèmes qui ont nettement fait consensus sont : l'éducation, de la petite enfance jusqu'au niveau postsecondaire, la vitalité des réseaux communautaires, les infrastructures, l'inclusion de clauses linguistiques dans les paiements de transfert fédéraux vers les provinces et territoires, les compressions budgétaires de septembre 2006 (Programme de contestation judiciaire et alphabétisation), la promotion du français, les médias, les arts et la culture, la justice, le développement économique et la recherche. Tous ces éléments seront à considérer dans le cadre des suites à donner au *Plan d'action pour les langues officielles* à partir de l'exercice financier 2008-2009, et sur lesquelles les communautés invitent le gouvernement du Canada à se pencher dès maintenant.

4.1. L'ÉDUCATION : DE LA PETITE ENFANCE À L'UNIVERSITÉ

Le français, ça s'apprend, mais l'anglais, ça s'attrape.

4.1.1. L'enseignement dans la langue de la minorité

L'éducation est certainement le secteur où les progrès les plus importants ont été accomplis depuis vingt-cinq ans en ce qui touche la vitalité des communautés. L'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et les jugements de la Cour Suprême qui en ont découlé, ont, sans contredit, été les éléments déclencheurs de ces progrès (voir section 1.2.). Au début des années 1980, la moitié des provinces canadiennes ne comprenaient pas d'écoles françaises. Suite à l'entrée en vigueur de l'article 23 en 1982, la Cour suprême a confirmé que le droit à l'instruction dans la langue de la minorité accordait aux communautés linguistiques en situation minoritaire la gestion et le contrôle de l'instruction et des établissements d'enseignement.

Recommandation 9

Que Citoyenneté et Immigration Canada intensifie ses efforts de recrutement d'immigrants francophones à partir de ses ambassades à l'étranger et appuie les efforts de recrutement des communautés francophones en situation minoritaire, notamment en conscientisant et en formant adéquatement le personnel des ambassades, et en garantissant la disponibilité des documents d'information dans les deux langues officielles.

L'efficacité des efforts du gouvernement québécois à l'étranger se manifeste également dans le recrutement d'étudiants internationaux. Les ententes bilatérales que le Québec et certains pays de la Francophonie offrent des droits de scolarité que les autres établissements francophones au Canada ne peuvent pas concurrencer. Il en coûte par exemple environ 2000 dollars par année pour un étudiant international en provenance de la Tunisie qui désire étudier au Québec, alors qu'il en coûterait 17 000 dollars par année au même étudiant s'il choisissait d'étudier en Alberta. Des témoins impliqués dans l'éducation postsecondaire francophone à l'extérieur du Québec ont affirmé aux membres du Comité que cela compromettait l'un des moyens les plus efficaces de recruter des immigrants. Le Comité recommande donc :

Recommandation 10

Que le gouvernement du Canada négocie une entente avec le Québec, les autres provinces et territoires et les institutions postsecondaires, afin de trouver une formule satisfaisante pour les toutes les parties qui permettrait de stimuler équitablement le recrutement d'étudiants internationaux francophones dans l'ensemble du pays.

De plus, il existe des provinces où il n'y a pas d'agence d'établissement reconnue chargée de desservir les besoins spécifiques des immigrants francophones. Le coordonnateur du dossier de l'immigration auprès de la Fédération des francophones de Colombie-Britannique mentionnait à cet effet que :

L'accueil est fait par des organismes anglophones. Ils ne sont donc pas autant que nous au courant de tous les services en français auxquels les immigrants peuvent avoir accès, par exemple les écoles, les centres de formation continue, les associations francophones, les centres communautaires, etc. Il y a des choses qu'on voudrait retenir du modèle québécois. On fait déjà de la promotion à l'extérieur du Canada pour l'immigration francophone hors Québec, en particulier en Colombie-Britannique, mais on voudrait aussi garder le modèle qui nous permet d'aller chercher des immigrants, en plus de pouvoir les intégrer nous-mêmes, c'est-à-dire d'avoir nos propres services d'accueil et d'orientation en Colombie-Britannique, et que ce soit fait par des organismes francophones, et non par des organismes anglophones.¹⁴⁷

Le Comité recommande donc :

Recommandation 8

Que Citoyenneté et Immigration Canada invite les provinces et territoires autres que le Québec à désigner au moins un organisme communautaire par province ou territoire qui serait chargé de coordonner les efforts d'intégration et d'établissement des immigrants francophones, et que cet organisme puisse procéder à des initiatives de recrutement autonomes.

3.6. RECRUTEMENT À L'ÉTRANGER

À de nombreuses reprises, la difficulté pour les communautés francophones d'attirer des immigrants francophones quand la promotion de la Francophonie canadienne à l'étranger est monopolisée par les efforts du gouvernement québécois a été mise en évidence. Ces efforts sont évidemment bien compréhensibles, mais il semble incohérent que le gouvernement du Canada développe d'un côté un Plan stratégique pour favoriser l'immigration francophone à l'extérieur du Québec et que de l'autre côté, il ne prenne pas tous les moyens nécessaires afin de donner à la dualité linguistique canadienne toute la visibilité souhaitable à l'étranger, notamment dans ses ambassades. Par conséquent, le Comité recommande :

¹⁴⁷ M. Jamal Nawri, coordonnateur, Immigration, Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, Témoignages, 4 décembre 2006, à 8 h 55.

Il nous faut convaincre l'immigrant ou l'immigrante qui s'installe en Ontario de le faire dans le Nord, où des possibilités d'emploi s'offrent à lui ou à elle. [...] L'industrie minière fonctionne bien. Nous avons besoin de structures d'accueil adéquates [...]. À l'heure actuelle, nous n'avons pas d'appuis pour mener l'enquête ou faire l'analyse du dossier d'un immigrant qui vient d'un pays qu'on connaît peu ou qu'on ne connaît pas. Comment peut-on mieux faciliter la transition de ce nouveau Canadien vers le Canada, vers des milieux d'éducation, pour compléter l'éducation, si nécessaire, et ce, à l'extérieur de Toronto? Il serait intéressant d'avoir des mesures incitatives directes pour que le nouveau Canadien s'installe à Sudbury, à Timmins, à Hearst, etc.¹⁴⁵

Le gouvernement fédéral a intégré des clauses linguistiques dans la plupart des ententes signées avec les provinces dans le domaine de l'immigration, mais ces clauses ne semblent pas entraîner d'obligations spécifiques de la part des provinces si elles n'en voient pas le bien-fondé :

Dans les ententes signées avec les provinces, nous avons inséré une disposition où on demande de faire des efforts. De façon pratique, on veut montrer aux autres provinces les résultats des initiatives, comme ce qui a été fait au Manitoba, afin de les encourager. On rencontre également les communautés de ces villes et de ces provinces pour qu'elles encouragent aussi leur province à faire de même.¹⁴⁶

Il semble donc s'agir davantage d'un incitatif que d'une véritable condition que le gouvernement imposerait aux provinces pour recevoir le financement. Afin de bien situer le rôle du gouvernement fédéral, qui consiste à rappeler au besoin aux provinces leurs obligations envers les communautés de langue officielle en situation minoritaire, et reconnaissant le rôle réparateur que doit assumer directement le gouvernement du Canada envers ces communautés, le Comité recommande :

Recommandation 7

Que, conformément à ses obligations en vertu de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, le ministre de la Citoyenneté et de l'immigration, lors du paiement des transferts vers les provinces et territoires dans le cadre du programme d'aide à l'établissement et à l'intégration des immigrants, invite les provinces et territoires autres que le Québec à consacrer à la communauté francophone une proportion de ces transferts supérieure d'au moins un point de pourcentage à la proportion de résidents de la province, dont la première langue officielle parlée est le français.

¹⁴⁵ M. Denis Hubert, président, Collège Borel, Témoignages, 10 novembre 2006, à 10 h 25.
¹⁴⁶ M. Daniel Jean, coprésident, Partie gouvernementale, Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada — Communautés francophones en situation minoritaire, Témoignages, 3 octobre 2006, à 10 h 15.

Canada, à s'implanter ici, à y fonder leur famille et à se trouver des créneaux afin d'apporter la richesse requise dans cet environnement.¹⁴³

3.5. LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Lorsque le gouvernement provincial est bien impliqué avec les communautés dans le développement de certains projets, le gouvernement fédéral peut servir de facilitateur. Cette collaboration entre les provinces et les communautés de langue officielle en situation minoritaire est cependant loin d'aller de soi. Dans certains cas même, pour les organismes communautaires, le fait d'impliquer la province dans les ententes en immigration peut également causer certains irritants, comme le fait de devoir démontrer la pertinence d'offrir des services en français, alors qu'évidemment personne ne les demande puisqu'ils n'existent pas. Le rôle du gouvernement fédéral devient alors de faire respecter ses propres engagements en vertu de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* et d'être persuasif envers les provinces et territoires lorsqu'il s'agit de négocier des paiements de transfert.

Si la province ne voit pas clairement l'importance de consacrer une partie des enveloppes reçues à la mise en place d'agences d'établissement francophones pour les immigrants, les besoins sont tellement importants du côté majoritaire qu'elle aura peu d'incitatifs pour le faire. Actuellement, les ententes signées avec les provinces en immigration comportent des clauses qui obligent les provinces à tenir compte des communautés de langue officielle en situation minoritaire et à faire rapport des initiatives réalisées en ce sens. Cependant, ces clauses peuvent être interprétées différemment par les gouvernements provinciaux et elles ne sont pas assorties d'exigences financières spécifiques, par exemple, de consacrer un montant proportionnel égal ou supérieur au pourcentage que représentent les communautés francophones de la province. En raison de cette nécessité de faire valoir la pertinence d'investir dans les structures d'accueil pour les francophones, certains ont perçu la signature de ces ententes comme un recul, en comparaison des ententes bilatérales entre le gouvernement fédéral et les communautés qui pouvaient auparavant servir à financer des projets en immigration¹⁴⁴.

Selon la même logique, les communautés du nord de l'Ontario voudraient avoir les moyens d'accueillir plus d'immigrants, surtout dans les régions comme celle de Sudbury où règne un quasi plein emploi, mais le fait que les immigrants vont naturellement vers les grands centres les empêche de recevoir un financement. Si elles recevaient ce financement, ces communautés seraient en mesure d'attirer de nombreux immigrants francophones ailleurs qu'à Toronto :

¹⁴³ Me Ibrahim Diallo, président du Conseil, Société franco-manitobaine, Témoignages, 6 décembre 2006, à 20 h 50.

¹⁴⁴ M. Jamal Nawri, coordonnateur, Immigration, Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, Témoignages, 4 décembre 2006, à 9 h 45.

gouvernement provincial, comme l'exprime bien le président de la Société franco-manitobaine :

On facilite l'immigration francophone. Je ne peux pas dire qu'on nous consulte, mais dans les cas dont nous sommes occupés, la province nous a aidés à faire venir les immigrants au Canada le plus rapidement possible. Le gouvernement a réduit le temps d'attente. Au Manitoba, le délai est de trois à six mois, ce qui est absolument impossible dans d'autres provinces : ce n'est pas faisable. [...] Notre partenariat avec la province est surtout dans ce domaine,¹⁴¹ et nous travaillons en collaboration très étroite avec ses représentants à cet égard.¹⁴²

Il existe également une situation très difficile en ce qui concerne le logement dans le secteur de Saint-Boniface où un grand nombre d'immigrants désirent s'installer, et les ressources du bureau d'accueil sont insuffisantes. Le ministre de la Citoyenneté et de l'immigration a confirmé que les nouveaux investissements pourraient justement servir à améliorer ce genre de situation : « Des mesures ont déjà été prises à Saint-Boniface. Grâce à notre nouvelle stratégie, des initiatives ont déjà été mises en place afin d'aider les gens à trouver des logements adéquats, étant donné qu'il s'agit d'un véritable problème. Nous sommes au courant, et la stratégie ainsi que les 307 millions de dollars nous donnent des moyens de mettre en œuvre la stratégie de façon efficace. »¹⁴²

Il n'en demeure pas moins que l'exemple du Manitoba est globalement très positif et qu'il pourrait servir à inspirer des initiatives dans d'autres provinces :

Le Manitoba est devenu une terre d'attraction. Si les francophones qui viennent d'ailleurs veulent venir s'implanter dans ce genre de région, c'est aussi pour assurer un avenir à leurs enfants. C'était mon argument de vente quand j'allais à l'étranger pour vendre mon établissement, le Collège universitaire de Saint-Boniface. Je disais aux gens de venir au Manitoba, car ils pourraient continuer d'étudier en français et, en même temps, vivre dans une ambiance anglophone, ce qui les rendrait parfaitement bilingues. Souvent, les gens désirent s'établir au Manitoba parce qu'ils veulent que leurs enfants deviennent bilingues.

Les immigrants ont compris que la dualité linguistique était une richesse extraordinaire. D'ailleurs, les immigrants ont changé la dynamique linguistique de nos institutions. En effet, c'est grâce aux immigrants si on entend de plus en plus parler français dans les couloirs du collège universitaire. Il y a aussi des gens qui viennent de l'immersion. Cela crée une nouvelle dynamique et une richesse. Il faudrait que les initiatives mises sur pied par les communautés soient appuyées.

Il faut d'abord un changement de mentalité avant d'arriver à cela, et je pense qu'on a pris le bon virage. Ce n'est pas pour rien que je suis là aujourd'hui : je suis peut-être l'arbre qui cache la forêt. Il y a des tas de gens talentueux qui ne demandent qu'à servir le

¹⁴¹ M. Daniel Boucher, président-directeur général, Société franco-manitobaine, Témoignages, 6 décembre 2006, à 20 h 40.

¹⁴² L'hon. Monte Solberg, ministre de l'Immigration, Témoignages, 24 octobre 2006, à 10 h 10.

dans le cadre de ce programme, alors que ma province, l'Alberta, n'en a reçu que 661, et la Colombie-Britannique, 800, je crois. Le Manitoba est donc très dynamique et a mis en œuvre plusieurs mesures. Il se sert du programme pour cibler certains groupes déjà établis dans la province, en particulier les Philippins. Il existe déjà une communauté de Philippins, notamment à Winnipeg, et la province s'adresse aux gens des Philippines en leur disant : « Venez. Nous vous trouverons un emploi, nous avons déjà une communauté accueillante à laquelle vous pouvez vous joindre. »¹³⁸

Afin de s'assurer d'obtenir l'appui des communautés francophones, le gouvernement du Manitoba a consenti à faire des efforts supplémentaires afin d'aider les communautés francophones à recruter des candidats : « Le gouvernement provincial a fixé un objectif de 7 p. 100 d'immigration francophone pour une population de 4 p. 100, reconnaissant qu'il fallait des effets réparateurs. »¹³⁹

Ce qu'il faut souligner ici, c'est que l'initiative de soutenir l'immigration comme un dossier prioritaire est venue conjointement de la province et des réseaux communautaires dans le cadre du projet « Agrandir l'espace francophone » lancé en 2001. Les affinités entre cette initiative et les objectifs que poursuivait le gouvernement fédéral, notamment dans le cadre du *Plan d'action pour les langues officielles*, se sont par la suite renforcées mutuellement dans ce cas précis, mais beaucoup moins dans les autres provinces. C'est là un autre exemple de l'effet multiplicateur de cette alliance entre les réseaux communautaires, les provinces et territoires, et le gouvernement fédéral, tel que manifesté également dans les réalisations de la Société Santé en français. On sent également dans la teneur des propos qui accompagnent la description de ces initiatives qu'il se développe une dynamique d'entraide mutuelle qui déborde des seuls dossiers qu'il ont fait naître.

L'année dernière, le Manitoba a accueilli un peu plus de 300 immigrants francophones. C'est beaucoup si on compare ce chiffre à ce que nous avons accueilli il y a quatre ou cinq ans, et nous avons l'intention d'aller encore plus loin. [...] Nous nous sommes fixé l'objectif suivant : une moyenne de 700 immigrants par an au cours des 20 prochaines années. Au début, ce sera un peu plus lent, mais je crois qu'on va dépasser ce nombre dans quelques années. De plus, nous collaborons avec la province du Manitoba, qui est un chef de file mondial sur le plan de l'immigration. Cette année, la province vise à accueillir 10 000 immigrants. On a presque atteint ce chiffre et, dans le dernier discours du Trône, on s'est fixé un nouvel objectif, celui d'accueillir 20 000 personnes d'ici 2011. Nous voulons conserver la même proportion de francophones et nous assurer qu'il y ait des francophones qui immigreront au Manitoba. Nous constituons une terre d'accueil et sommes très fiers de ce que nous faisons.¹⁴⁰

Cette nécessaire collaboration ne signifie évidemment pas que tout soit facile et que tout devienne soudainement harmonieux entre les communautés francophones et le

138
139
140

L'hon. Monte Solberg, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, Témoignages, 24 octobre 2006, à 10 h 35.
M. Marc Arnal, doyen, Campus St-Jean, Université de l'Alberta, Témoignages, 5 décembre 2006, à 8 h 30.
M. Daniel Boucher, président-directeur général, Société franco-manitobaine, Témoignages, 6 décembre 2006, à 20 h 30.

3.4. LE MODÈLE MANITOBAIN

Il existe des différences importantes entre les provinces quant à l'intensité des initiatives en immigration qui y ont été développées. À Terre-Neuve-et-Labrador, l'ébauche d'un programme structuré visant à attirer des immigrants francophones, dont des candidats en provenance de la Roumanie, en est à ses tout premiers balbutiements. En Alberta, aucune mesure précise de recrutement n'a encore été mise en place, en raison notamment de la nécessité de gérer d'abord la migration interprovinciale : « Pour l'instant, les gens viennent d'eux-mêmes en Alberta. »¹³⁵

C'est au Manitoba que les réalisations les plus importantes ont été accomplies. Plusieurs témoignages en ont fait état : « Ce qui a lancé tout le mouvement au Manitoba a été une mission au Maroc, où on a fait des présentations. La Société franco-manitobaine s'est retrouvée avec une vingtaine de personnes sur son perron un beau jour et elle n'était pas du tout prête à les recevoir. Cela a provoqué la mise en place de structures¹³⁶ ».

Deux éléments principaux parmi d'autres ont été évoqués afin d'expliquer cette réussite :

- la densité géographique des populations francophones qui permet d'offrir un milieu de vie en français plus aisément que les communautés plus dispersées;
- l'implication active de la province dans le développement et le financement des structures d'accueil.

Dans le cas du Manitoba, la collaboration entre le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral semble avoir été déterminante : « Le Manitoba a mis sur pied des structures d'accueil, ciblé le genre d'immigrants qui voudraient rester au Manitoba et enfin, conçu des outils de recrutement avec nous tout en développant les leurs. C'est ce qu'il faut faire. Il faut que le travail comporte plusieurs étapes. »¹³⁷ Les efforts de la province ont d'abord découlé d'une prise de position énergique en faveur de l'immigration tout court, notamment grâce à ce qui s'appelle le Programme des candidats qui permet à la province de cibler les immigrants en fonction de critères adaptés à ses besoins particuliers :

Jusqu'à présent, la province qui a tiré le meilleur parti du Programme des candidats des provinces est le Manitoba. L'année dernière, cette province a attiré 4 600 personnes

¹³⁵ M. Luketa M'Pindou, coordinateur, Alliance Jeunesse-Famille de l'Alberta Society, Témoignages, 5 décembre 2006, à 11 h 05.

¹³⁶ M. Marc Arnal, coprésident, Partie communautaire, Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada — Communautés francophones en situation minoritaire, Témoignages, 3 octobre 2006, à 9 h 50.

¹³⁷ M. Daniel Jean, coprésident, Partie gouvernementale, Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada — Communautés francophones en situation minoritaire, Témoignages, 3 octobre 2006, à 9 h 40.

133

12

५८

en

prévu pour 2007-2008. Les trois quarts de cette enveloppe globale de 307 millions, soit 230 millions, sont destinés à l'Ontario, et 77 millions de dollars aux autres provinces à l'exception du Québec.

Ces sommes s'ajoutent aux 90 millions de dollars sur deux ans déjà prévus dans le *Budget 2005-2006*. Cela porte donc les engagements totaux du gouvernement pour les deux prochaines années à 146 millions de dollars en 2006-2007 et 251 millions de dollars en 2007-2008 pour le soutien à l'établissement des immigrants. Sans pouvoir anticiper sur les budgets 2008-2009 et les suivants, le budget total de soutien à l'immigration dans son ensemble dépassera vraisemblablement le milliard de dollars au cours des quatre prochaines années. (voir tableau de la page 99)

Le *Budget 2006-2007* ne fait état d'aucune enveloppe spécifique qui serait réservée aux communautés francophones en situation minoritaire, mais selon Daniel Jean, co-président de la partie gouvernementale du Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada — Communautés francophones en situation minoritaire, « il est certain qu'une partie de ces fonds favorisera l'immigration et contribuera à combler les besoins d'intégration particuliers des immigrants francophones¹³¹ ». Ces augmentations devraient évidemment se faire sentir davantage en Ontario :

Dans une province comme l'Ontario, qui compte une importante population francophone, les organismes francophones qui s'occupent de l'établissement des immigrants vont bénéficier d'une grosse augmentation du financement qu'ils obtiennent. Dans cette province, le ministère intervient directement dans la répartition de ce financement, mais il tient compte de l'avis des organismes d'établissement et des autorités de la province. Donc, il va effectivement y avoir une forte augmentation du financement de tous les organismes d'établissement.¹³²

Les sommes prévues dans le budget seront distribuées aux provinces qui les gèreront par l'intermédiaire de leurs agences d'établissement (*settlement agencies*). Certaines de ces agences sont à l'œuvre dans les communautés francophones en situation minoritaire, et il est vraisemblable qu'elles recevront leur part de ce financement, sans que des proportions précises aient été établies.

Ces investissements de 307 millions de dollars sont indépendants du *Plan stratégique pour favoriser l'immigration au sein des communautés francophones en situation minoritaire* lancé en septembre 2006 par les ministres Solberg et Verneer. Ce Plan stratégique ne contenait aucun engagement financier. M. Jean a toutefois précisé certaines pistes qui pourraient permettre de financer l'atteinte des objectifs du Plan stratégique :

¹³¹ M. Daniel Jean, coprésident, Partie gouvernementale, Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada — Communautés francophones en situation minoritaire, Témoignages, 3 octobre 2006, à 9 h 45.

¹³² L'hon. Monte Solberg, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, Témoignages, 24 octobre 2006, à 10 h 35.

Enfin, s'il n'est pas possible d'identifier le point de départ réel et que les cibles sont floues, il devient à toutes fins pratiques impossible de vérifier l'atteinte des objectifs du Plan. Aucun mécanisme de suivi n'est décrit dans le Plan et aucun échéancier n'est prévu pour suivre la progression des résultats, par exemple à tous les ans ou à mi-parcours. Autrement dit, même si le Plan atteignait ses objectifs ou même les dépassait de manière spectaculaire, il serait impossible de le savoir. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 6

Que Citoyenneté et Immigration Canada, en collaboration avec les provinces et territoires :

- demande à Statistique Canada d'effectuer un suréchantillonnage des immigrants de langue française dans le cadre de l'Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada;

- demande à Statistique Canada de procéder à une étude rigoureuse portant sur la démographie des immigrants francophones en situation minoritaire et sur les particularités de leur mobilité;

- identifie les meilleures pratiques quant à l'intégration harmonieuse des immigrants au sein des communautés francophones en situation minoritaire;

- procède à une réévaluation complète des cibles et des définitions contenues dans le Plan stratégique pour favoriser l'immigration au sein des communautés francophones en situation minoritaire, en particulier en ce qui concerne la progression anticipée du nombre d'immigrants s'établissant dans les communautés francophones en situation minoritaire suite à la mise en œuvre de ce Plan stratégique;

- définit un échéancier et élabore un mécanisme de suivi rigoureux qui permettra de vérifier régulièrement l'atteinte des résultats.

3.3. MESURES BUDGÉTAIRES 2006-2007

Lors de sa comparution devant le Comité, le ministre Solberg a confirmé qu'une enveloppe de 307 millions de dollars serait consacrée à de nouvelles mesures visant à soutenir l'établissement des immigrants dans leurs communautés d'accueil. Un montant de 111 millions de dollars sera versé en 2006-2007 et un autre de 196 millions de dollars est

indique également qu'il faudra une quinzaine d'années avant d'atteindre la cible annuelle de 8 000 à 10 000 immigrants d'expression française dans les communautés francophones en situation minoritaire¹²⁹. Autrement dit, il faudra attendre jusqu'en 2021 avant d'atteindre des objectifs inférieurs à ceux que le Plan maintient pour 2008¹³⁰. À l'occasion du lancement du Plan stratégique, le ministre Solberg a également annoncé le renouvellement du mandat du Comité directeur pour cinq ans, de 2006 à 2011, afin de voir à sa mise en œuvre.

Lors de son témoignage devant le Comité, le sous-ministre responsable du Plan stratégique nous a indiqué que cette confusion découlait tout simplement d'un malentendu portant sur la définition « d'immigrant d'expression française » qui devrait désormais se lire ainsi : « un immigrant d'expression française est celui dont le français est la langue maternelle ou, s'il a une langue maternelle autre que le français ou l'anglais, dont le français est la première langue officielle canadienne d'usage » (p. 4). Cette clarification apparente n'est en fait qu'une confusion supplémentaire puisque cette définition correspond exactement à la définition de « première langue officielle parlée », telle qu'utilisée par Statistique Canada, et cette définition est justement celle qui a permis de fixer à 4,4 p. 100 les cibles d'immigration. Autrement dit, cet apparent changement de définition n'aurait jamais dû entraîner de modification des cibles puisque les cibles ont justement été établies à partir de cette définition.

Si on fait fi de ces incohérences et qu'on accepte tout simplement que les nouvelles cibles sont d'environ 15 000 au cours des cinq prochaines années (p. 3), c'est-à-dire en moyenne de 3,000 par année, cela correspondrait à 1,25 p. 100 de l'immigration canadienne totale, ce qui nous place très loin de l'objectif de 4,4 p. 100 annoncé initialement. Or, dans le Plan lui-même, on peut lire : « Selon Statistique Canada, le nombre d'immigrants qui s'établissent à l'extérieur du Québec et dont la langue maternelle est le français varie entre 1 p. 100 et 1,5 p. 100 depuis plusieurs années » (p. 4). Autrement dit, les nouvelles cibles que le Plan permettra d'atteindre correspondent en fait à la situation qui prévaut depuis des années.

Ces ambiguïtés ne sont pas de nature à favoriser la réussite du Plan stratégique ni à mobiliser les intéressés en vue de l'atteinte d'une cible claire, alors que ses objectifs sont louables et obtiennent un appui enthousiaste des communautés. Il serait donc dommage de mettre en péril la réussite d'initiatives favorisant l'immigration au sein des communautés francophones en situation minoritaire, pour la seule raison que le travail préparatoire est confus.

129 Ibid.

130 D'autres cibles particulières sont identifiées dans le Plan : 6 000 immigrants économiques d'expression française par année (p. 9), 2 000 étudiants internationaux par année dans les établissements postsecondaires de langue française à l'extérieur du Québec (p. 10), et 1 600 réfugiés dans les communautés de langue officielle en situation minoritaire (p. 10). Cependant, les motifs permettant de justifier ces cibles ne sont pas explicites.

Lors de son témoignage, M. Jean-Pierre Corbeil de Statistique Canada a informé le Comité des moyens les plus susceptibles de répondre à ces lacunes :

L'une des enquêtes importantes de Statistique Canada sur l'établissement des immigrants au Canada est l'*Enquête longitudinale auprès des immigrants du Canada*. Compte tenu de la taille relativement petite de son échantillon, [elle] ne permet cependant pas d'obtenir des estimations fiables sur les immigrants de langue française à l'extérieur du Québec. Il est cependant clair que si des dispositions étaient prises pour effectuer un suréchantillonnage d'immigrants de langue française, une telle enquête longitudinale fournirait une mine très riche d'informations sur le processus d'établissement de ces immigrants au sein des communautés francophones en milieu minoritaire.¹²⁷

Un tel suréchantillonnage a déjà permis d'en connaître beaucoup sur la dynamique des allophones au Québec :

On a réussi à avoir un échantillon considérable au Québec, non seulement pour les allophones du Québec selon la langue maternelle, mais aussi pour tous les immigrants allophones qui s'orientent vers l'anglais. Étant donné que la concurrence entre l'anglais et le français est un enjeu important au Québec, on a suréchantillonné de façon importante les allophones qui s'orientent vers le français, pour comprendre la dynamique. On pose donc toutes les mêmes questions concernant l'accès aux soins de santé et les divers modules de développement de la vitalité des communautés.¹²⁸

Une approche similaire contribuerait sans doute à combler cette lacune importante concernant les données de base permettant de prendre des décisions éclairées qui pourraient permettre d'accueillir davantage d'immigrants au sein des communautés francophones en situation minoritaire.

3.2.3.2. Ambiguïté des cibles

Lors du lancement du Plan stratégique, les cibles initiales du Plan ont été maintenues, soit que 4,4 p. 100 de toute l'immigration en 2008 soit composée de francophones s'installant dans des communautés francophones à l'extérieur du Québec. Sachant que le Canada entend accueillir entre 240 000 et 265 000 immigrants en 2007, et en supposant que ce nombre soit maintenu au cours des deux années suivantes, cela voudrait dire entre 10 560 et 11 660 immigrants francophones par année dans les communautés francophones hors du Québec. Or, le Plan stratégique affirme également que « selon les prévisions, environ 15 000 immigrants d'expression française devraient s'établir à l'extérieur du Québec au cours des cinq prochaines années » (p. 3), soit presque quatre fois moins que les objectifs fixés, ce qui crée une confusion très importante. Le Plan

¹²⁷

M. Jean-Pierre Corbeil, Analyste principal de la population, Division de la démographie, Statistique Canada, Témoignages, 17 octobre 2006, à 9 h 10.

¹²⁸

Ibid., à 9 h 30.

3.2.3. Lacunes du Plan

Les membres du Comité s'accordent sur la pertinence des objectifs poursuivis par le Plan stratégique et reconnaîtront le progrès que représente l'adoption d'une démarche visant à favoriser l'immigration des francophones au sein des communautés en situation minoritaire. Ils souhaitent également s'assurer que ces objectifs seront réalisés, et que toutes les personnes et organisations impliquées dans sa mise en œuvre seront en mesure d'en suivre la progression. Or, dans sa forme actuelle, le Plan comporte de nombreuses lacunes qui menacent sérieusement sa capacité à atteindre ces objectifs. Les plus importantes sont les suivantes :

3.2.3.1. Absence d'un état de situation

Un plan stratégique consiste à identifier un point de départ, un point d'arrivée souhaitable et les moyens d'y parvenir en tenant compte des contraintes existantes. Le Plan ne comporte aucun état de situation quant au nombre réel d'immigrants vivant au sein des communautés francophones à l'extérieur du Québec, et se contente de reprendre les données publiques fragmentaires de Statistique Canada et du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Aucune étude particulière n'a été faite ou commandée par le Comité directeur. Les auteurs du Plan concluent eux-mêmes que : « Citoyenneté et Immigration Canada devra améliorer sa capacité de mesurer la connaissance des langues officielles chez les immigrants afin de déterminer avec plus de précision l'évolution du portrait démographique de l'immigration dans les communautés de langue officielle en situation minoritaire¹²⁵ ». Il s'agit là d'une lacune considérable puisque la possibilité d'établir des cibles dépend également de la capacité d'identifier les conditions initiales.

La même critique s'applique aux données du Plan touchant la mobilité des immigrants puisque, s'il est impossible de savoir où ils sont, il est impossible de savoir où ils vont. Étant donné les limites des connaissances sur leur nombre et leur mobilité, toute mesure visant leur éventuelle intégration sociale et économique se fondera sur des analyses très hypothétiques, si jamais elles existent. La documentation portant sur les capacités d'accueil des communautés est plus solide puisqu'une étude réalisée en 2004 par la firme Prairie Research Associates pour le compte de la FCFA¹²⁶ permet d'en tracer les éléments pertinents.

¹²⁵ Plan stratégique pour favoriser l'immigration au sein des communautés francophones en situation minoritaire, p. 4.

¹²⁶ Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, *Évaluation de la capacité des communautés francophones en situation minoritaire à accueillir de nouveaux arrivants*, disponible en ligne à : <http://www.fcfa.ca/media/uploads/pdf/51.pdf>.

La deuxième partie du Plan porte sur les choix stratégiques, c'est-à-dire sur les options offertes que le Comité directeur juge les plus susceptibles d'entraîner des résultats si elles se traduisent par des actions concrètes. Des suggestions d'initiatives sont esquissées, ainsi que des indicateurs possibles de rendement de ces initiatives. Cependant, le lien entre les « choix stratégiques » et les « défis » esquissés dans la partie précédente n'est pas défini.

La troisième partie du Plan résume l'encadrement législatif et les politiques gouvernementales, et la quatrième partie décrit la stratégie de mise en œuvre du plan quinquennal qui permettra l'atteinte des objectifs. Ce plan quinquennal contient des mécanismes de coordination, des priorités d'action et des considérations financières.

Les mécanismes de coordination à l'échelle locale et provinciale sont laissés à l'initiative des communautés. Pour la coordination nationale, le Comité directeur propose que son mandat soit renouvelé et que lui soit adjoind un Comité de mise en œuvre qui sera chargé de traduire le plan stratégique en actions concrètes.

Les priorités d'action pour la période de 2006 à 2011 sont :

- la mise en place et l'appui aux réseaux locaux;
- la sensibilisation de la communauté locale;
- la mise en place d'une formation linguistique en anglais et/ou français;
- la formation pour la mise à jour des compétences professionnelles et des habiletés en matière d'employabilité;
- la recherche;
- l'appui à la création de micro-entreprises;
- l'appui à des établissements postsecondaires de langue française en vue du recrutement et de l'intégration d'étudiants internationaux;
- la promotion et la sélection des immigrants potentiels;
- l'appui aux réfugiés.

Différentes pistes sont suggérées pour le financement éventuel des initiatives.

4. Assurer l'intégration sociale et culturelle des immigrants d'expression française au sein de la société canadienne et des communautés francophones en situation minoritaire;

5. Favoriser la régionalisation de l'immigration francophone à l'extérieur de Toronto et Vancouver.

Un bilan provisoire des initiatives développées pour la réalisation de ces objectifs a été publié en mars 2005 sous le titre de : *Vers la francophonie canadienne de demain : Sommaire des initiatives 2002-2006 pour favoriser l'immigration au sein des communautés francophones en situation minoritaire*¹²³. Malgré toute la qualité de ces initiatives, elles sont essentiellement demeurées des projets ponctuels de courte durée dont la portée est insuffisante pour faire augmenter de manière significative la proportion des immigrants francophones qui choisissent les communautés en situation minoritaire.

C'est pour répondre à cette lacune que le Comité directeur a développé le Plan stratégique qui maintient les objectifs définis en 2003.

3.2.2. Contenu du Plan stratégique

Le Plan « tente de mieux cerner les défis à surmonter ainsi que les différents enjeux, propose des actions ciblées pour les cinq prochaines années, et donne une orientation à long terme¹²⁴ ».

La première partie du Plan porte sur les défis qui sont au nombre de quatre :

1. Le nombre d'immigrants et la composition de l'immigration de personnes d'expression française dans les communautés;

2. La mobilité des immigrants;

3. L'intégration économique et sociale des immigrants;

4. Le manque de capacité en matière de recrutement, d'accueil et d'intégration des immigrants d'expression française dans les communautés.

¹²³ Disponible en ligne au : <http://www.cic.gc.ca/english/francophone/report/initiatives.html>

¹²⁴ Plan stratégique, p. II.

- collaborer à l'élaboration d'une stratégie de promotion, de recrutement et de sélection afin d'augmenter le nombre d'immigrants qui choisiront de s'établir au sein des communautés francophones en situation minoritaire;

- participer à la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie d'intégration des immigrants au sein des communautés francophones en situation minoritaire;

- définir les priorités de CIC dans le cadre du protocole d'entente signé avec Patrimoine canadien concernant la mise en œuvre du Partenariat interministériel avec les communautés de langue officielle (PICLO);

- faire exécuter des études et des recherches sur les enjeux liés à l'immigration au sein des communautés francophones en situation minoritaire pour voir à la mise en œuvre des stratégies;

- se livrer à d'autres activités jugées essentielles par les membres du Comité directeur¹²¹.

Afin de concrétiser le sous-volet « Immigration » du Plan d'action pour les langues officielles de 2003, le Comité directeur a publié en novembre 2003 le *Cadre stratégique pour favoriser l'immigration au sein des communautés francophones en situation minoritaire* (ci-après *Cadre stratégique*)¹²².

Le Cadre stratégique de 2003 proposait cinq objectifs :

1. Accroître le nombre d'immigrants d'expression française de manière à accroître le poids démographique des communautés francophones en situation minoritaire;

2. Améliorer la capacité d'accueil des communautés francophones en situation minoritaire et renforcer les structures d'accueil et d'établissement pour les nouveaux arrivants d'expression française;

3. Assurer l'intégration économique des immigrants d'expression française au sein de la société canadienne et des communautés francophones en situation minoritaire en particulier;

1 p. 100 seulement de l'ensemble des immigrants au Canada ont le français comme première langue officielle parlée et résident à l'extérieur du Québec, l'atteinte de cet objectif en 2008 constituerait un revirement spectaculaire.

3.2.1. Historique et mandat du Comité directeur

Le Comité directeur a été mis sur pied en mars 2002 suite aux consultations menées entre 1999 et 2001 par la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada (FCFA) auprès des communautés francophones en situation minoritaire. Ces consultations ont révélé le potentiel de l'immigration dans le soutien de la vitalité des communautés francophones, et ont été renforcées par les analyses du Commissariat aux langues officielles¹²⁰.

Le Comité directeur est composé de dix représentants de CIC, de différentes directions générales et directions régionales, de douze ministères fédéraux, de six provinces, d'un territoire, d'un représentant du Réseau des affaires francophones et intergouvernementales et de onze représentants communautaires. Son mandat initial se définissait comme suit :

- collaborer à l'élaboration d'une stratégie visant à sensibiliser les communautés francophones en situation minoritaire aux enjeux liés à l'immigration et à accroître leur capacité d'accueil;
- collaborer à l'élaboration d'une stratégie de sensibilisation auprès des employés, des fournisseurs de services et des clients de CIC au Canada et à l'étranger, en ce qui a trait au caractère bilingue du Canada, aux résultats souhaités en matière d'immigration ainsi qu'à la présence de collectivités de langue officielle en situation minoritaire dans chaque province et territoire en vue d'accroître l'établissement d'immigrants au sein des communautés francophones en situation minoritaire;
- collaborer à l'élaboration d'une stratégie visant à assurer la liaison avec les communautés francophones en situation minoritaire afin de faciliter leur participation aux activités et aux consultations publiques de CIC et, ainsi, d'accroître leur expertise dans le domaine de l'immigration;

120

Jack Jedwab, L'immigration et l'épanouissement des communautés de langue officielle au Canada : politiques, démographie et identité, février 2002, accessible en ligne à : http://www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst/es/2002/immigr/immigr_2002_f.htm;

et Carsten Quell, L'immigration et les langues officielles : Obstacles et possibilités qui se présentent aux immigrants et aux communautés, novembre 2002, accessible en ligne à : http://www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst/es/2002/obstacle/obstacle_f.htm.

3.2. LE PLAN D'ACTION 2003-2008 ET LE PLAN STRATÉGIQUE DE 2006

résiduelle qu'elle nomme « première langue officielle parlée français-anglais ». En utilisant l'information fournie à la question sur les autres langues parlées de façon régulière au foyer, on note toutefois qu'une forte proportion de ces immigrants semblent s'orienter davantage vers l'anglais que vers le français, même s'ils indiquent avoir une connaissance des deux langues officielles.¹¹⁶

Le Plan d'action pour les langues officielles de 2003 prévoyait 9 millions en cinq ans accordés à Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) afin « d'entreprendre des études de marché et concevoir des documents de promotion destinés à l'étranger¹¹⁷ », ainsi que pour « appuyer des projets de centre d'information pour les immigrants francophones ainsi que des cours de français à distance axés sur les besoins des nouveaux arrivants ». Il semblerait plutôt que les sommes dépensées aient surtout servi à renforcer la capacité bilingue des organismes fédéraux susceptibles d'être impliqués dans l'accueil des immigrants, de même qu'au travail de planification du Comité directeur de Citoyenneté et Immigration Canada¹¹⁸.

Le 11 septembre 2006, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, l'honorable Monte Solberg, ainsi que la ministre de la Coopération internationale et ministre de la Francophonie et des Langues officielles, l'honorable Josée Verner, lançaient conjointement le *Plan stratégique pour favoriser l'immigration au sein des communautés francophones*. Ce Plan est le fruit de la réflexion du Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada — Communautés francophones en situation minoritaire (ci-après Comité directeur).

Selon le recensement de 2001, les Canadiens résidant à l'extérieur du Québec, dont la première langue officielle parlée est le français, représentent 4,4 p. 100 de la population canadienne. Le Plan vise à créer une équivalence entre la proportion actuelle de francophones hors Québec et la proportion d'immigrants « d'expression française » qui, chaque année, choisissent de s'établir à l'extérieur du Québec.¹¹⁹ L'objectif principal du Plan est d'atteindre cette proportion annuelle en 2008, à partir de diverses initiatives s'étalant jusqu'en 2011 afin de consolider cette croissance. Considérant qu'environ

¹¹⁶ Ibid., à 9 h 10. La différence importante entre les données des deux sources est vraisemblablement attribuable au fait que la FCFA n'a pas fait la distinction entre la « première langue officielle parlée » et la catégorie résiduelle « première langue officielle parlée français-anglais » et a amalgamé les deux catégories, ce qui a, par erreur, gonflé le nombre réel d'immigrants francophones.

¹¹⁷ *Plan d'action pour les langues officielles*, p. 48.

¹¹⁸ Voir le témoignage de M. Marc Arnal (doyen, Campus St-Jean, Université de l'Alberta), Témoignages, 5 décembre 2006, à 8 h 30.

¹¹⁹ Cette proportion avait été établie suite aux changements apportés en 2003 à la *Loi canadienne sur l'immigration et le statut de réfugié* qui stipulaient en préambule que « les programmes d'immigration au Canada doivent respecter la démographie actuelle du pays et la refléter ».

Nombre d'immigrants francophones, 2001, Provinces et territoires

Total Amériques Caraïbes Europe Afrique Asie Autres

Canada moins le Québec	122 395	10 170	4 350	52 960	20 995	33 335	585
Terre-Neuve et Labrador	215	30	0	110	20	0	55
Ile-du-Prince-Édouard	105	25	0	55	10	15	0
Nouvelle-Écosse	1 585	215	40	760	85	400	85
Nouveau-Brunswick	2 820	1 595	60	550	265	240	110
Ontario	87 315	5 705	3 760	36 345	16 880	24 475	150
Manitoba	2 390	270	65	1 395	390	270	0
Saskatchewan	820	160	0	400	120	140	0
Alberta	7 890	670	205	3 860	1 275	1 850	30
Colombie-Britannique	19 015	1 480	210	9 330	1 905	5 935	155
Yukon	135	10	0	110	15	0	0
Territoires du Nord-Ouest	75	10	0	35	20	10	0
Nunavut	30	0	10	10	10	0	0

Source: Statistique Canada

Note: Il s'agit ici de personnes ayant reçu le statut d'immigrant au Canada, ou l'ayant déjà eu, pour qui le français est la première langue officielle portée.

M. Jean-Pierre Corbeil de Statistique Canada, brosse cependant un tableau qui semble beaucoup moins encourageant : « Pour ce qui est des enquêtes menées par Statistique Canada sur l'immigration de langue française, on en est à la case départ. »¹¹⁵

Il remet d'ailleurs en question les données précédentes, ce qui réduit de moitié le nombre réel d'immigrants francophones s'étant établis à l'extérieur du Québec :

Les statistiques tirées du recensement de 2001 révèlent qu'en utilisant le critère de la première langue officielle parlée, on comptait près de 53 000 immigrants de langue française à l'extérieur du Québec, soit à peine plus de 1 p. 100 de la population immigrante. Pour la population non immigrante, cette proportion atteignait 5 p. 100. Notons que de ces 53 000 immigrants ayant le français comme première langue officielle parlée, la majorité habite Toronto et Ottawa, là où leur nombre respectif oscille autour de 11 000 personnes. Mentionnons par ailleurs qu'en plus de ces 53 000 immigrants, ayant le français comme première langue officielle parlée, on trouve près de 70 000 immigrants pour lesquels on ne peut déterminer laquelle des langues, entre le français et l'anglais, est la première langue officielle parlée. Statistique Canada crée donc une catégorie

exprimés dans les témoignages recueillis par le Comité quant aux réalisations des diverses initiatives à ce jour, aux lacunes qui persistent, et aux pistes de solution permettant de faire de l'immigration une source de renforcement de la vitalité des communautés qui soit plus qu'anecdotique.

3.1. ÉTAT DES CONNAISSANCES SUR L'IMMIGRATION FRANCOPHONE EN SITUATION MINORITAIRE

Le Commissariat aux langues officielles a publié deux études sur le problème de l'immigration dans les communautés francophones en situation minoritaire, mais leur analyse est controversée et le *Plan stratégique pour favoriser l'immigration au sein des communautés francophones* n'a pas jugé bon d'en intégrer les résultats¹¹³. Le Comité directeur mandaté par Citoyenneté et Immigration Canada pour préparer ce plan stratégique a par contre utilisé une étude de la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada (FCFA)¹¹⁴. Cette dernière étude trace un profil démographique de l'immigration francophone au Canada entre 1981 et 1996. Elle ne permet pas de vérifier la rétention des immigrants francophones par les communautés francophones en situation minoritaire, ni la mobilité de ces immigrants, mais pourrait constituer un point de départ.

D'après les données du recensement de 2001, telles que compilées par la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, 122 395 immigrants, dont la première langue officielle parlée est le français, ont choisi de s'établir à l'extérieur du Québec, soit 12,4 p. 100 de l'ensemble des francophones à l'extérieur du Québec. Cette proportion atteint 16,5 p. 100 en Ontario, la province où sont établis près des trois quarts de l'ensemble de ces immigrants, et atteint 32,0 p. 100 en Colombie-Britannique où sont établis près de 20 000 immigrants francophones.

¹¹³ Jack Jedwab, *L'immigration et l'épanouissement des communautés de langue officielle au Canada : politiques, démographie et identité*, février 2002, disponible en ligne à : http://www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2002/immigr/immigr_2002_f.htm; et Carsten Quell, *L'immigration et les langues officielles : Obstacles et possibilités qui se présentent aux immigrants et aux communautés*, novembre 2002, disponible en ligne à : http://www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2002/obstacle/obstacle_f.htm.

¹¹⁴ FCFA, *Évaluation de la capacité des communautés francophones en situation minoritaire à accueillir de nouveaux arrivants*, disponible en ligne à : <http://www.fcfa.ca/media/uploads/pdf/51.pdf>.

des résultats. La stratégie proactive de certains gouvernements provinciaux, en particulier de celui du Manitoba, constitue une illustration éloquente de cette nécessaire collaboration qu'implique le fédéralisme canadien.

Dans certaines communautés francophones du pays, surtout dans les grandes villes, l'immigration est déjà devenue une réalité quotidienne. La clientèle du Centre francophone de Toronto, par exemple, est principalement composée de nouveaux arrivants¹⁰⁹. Le Conseil scolaire francophone de Vancouver dessert quant à lui une population provenant de 72 pays différents, et qui, en plus de sa connaissance du français, parle 58 autres langues¹¹⁰.

L'intégration d'un sous-volet « Immigration » au volet « Développement des communautés » du Plan d'action pour les langues officielles fut certainement l'un des premiers gestes concrets permettant de signaler l'intention du gouvernement fédéral de favoriser cet outil de développement. Ce geste était lui-même une réponse qui découlait des consultations entreprises préalablement auprès des communautés par la Fédération des communautés francophones et acadiennes du Canada, efforts qui avaient parallèlement été soutenus par des études coordonnées par le Commissariat aux langues officielles et auxquelles nous ferons brièvement référence dans ce qui suit.

Ce qu'il faut signaler d'abord, c'est que les investissements du Plan d'action sont modestes, 9 millions de dollars sur cinq ans, et qu'ils semblent avoir encouragé une certaine mobilisation des communautés, mais dont les résultats sont pour le moment impossibles à mesurer¹¹¹. On peut donc affirmer que, jusqu'à aujourd'hui, le soutien à l'immigration a été davantage un pari timide qu'une véritable stratégie¹¹². C'est pourquoi le Comité s'est réjoui du lancement, en septembre 2006, du *Plan stratégique pour favoriser l'immigration au sein des communautés francophones* par le gouvernement fédéral. Nous évaluerons un peu plus loin si ce plan possède la cohérence et la souplesse nécessaires qui lui permettront d'atteindre ses objectifs ambitieux.

Cette section présente d'abord l'état des connaissances sur l'immigration francophone au Canada. Elle présente ensuite les divers éléments du plan fédéral visant à favoriser cette immigration francophone. Finalement, elle présente les points de vue

109

M. David Laliberté (président, Centre francophone de Toronto), Témoinnages, 9 novembre 2006, à 9 h 15.

110

Mme Marie Bourgeois (directrice générale, Société Maison de la francophonie de Vancouver), Témoinnages, 4 décembre 2006, à 8 h 35.

111

Pour un aperçu de certaines mesures concrètes, voir le témoignage de M. Daniel Jean (coprésident, Partie gouvernementale, Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada — Communautés francophones en situation minoritaire), Témoinnages, 3 octobre 2006, à 10 h 05.

112

Pour certains toutefois, l'ajout d'un volet « Immigration » constitue la plus grande réussite du Plan d'action, notamment grâce à la mobilisation provoquée par la mise sur pied du Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada. Voir le témoignage de M. Luketa M'Pindou (coordinateur, Alliance Jeunesse-Famille de l'Alberta Society), Témoinnages, 5 décembre 2006, à 10 h 55.

« Maintenant, je pense qu'il faut livrer la marchandise. »¹⁰⁷

Tout comme celui de la santé, le secteur de l'immigration a été identifié comme un élément prioritaire permettant de soutenir la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Puisque la croissance démographique des communautés demeure le critère ultime par lequel évaluer leur vitalité, il est clair que la natalité ne permettra pas à elle seule de freiner la baisse du nombre de familles qui parlent français à la maison à l'extérieur du Québec, ni de celles qui parlent anglais à la maison au Québec. Cela est vrai pour la population canadienne dans son ensemble, mais devient une véritable nécessité pour la santé à long terme des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Cela est surtout vrai pour les communautés francophones à l'extérieur du Québec. Malgré le privilège explicite qu'accorde la législation québécoise en faveur de l'immigration francophone, la communauté anglophone du Québec, avec la qualité de ses institutions, sa solidité économique et sa richesse culturelle, constitue un pôle d'attraction dont la force n'est nullement comparable à celle des communautés francophones en situation minoritaire qui doivent avant tout faire connaître leur existence auprès des immigrants potentiels avant de pouvoir attirer qui que ce soit. Il faut évidemment faire des nuances en ce qui concerne les communautés anglophones à l'extérieur de Montréal qui vivent des situations analogues, et doivent tenter de retenir ceux qui viennent par exemple étudier en provenance des autres provinces et devront choisir de repartir ou de demeurer au Québec.¹⁰⁸

De la même manière que la rétention des familles passe par la richesse de la vie communautaire, l'attraction de nouveaux arrivants passe par la chaleur de l'accueil. Une personne ou une famille acceptera de faire des sacrifices en termes de satisfaction professionnelle ou économique si elle ressent un attachement pour les personnes qui, pour elle, représentent la communauté. Sans cet attachement, à perspectives économiques égales, les enfants iront à l'école anglaise. Encore une fois, la condition de la réussite passe par la capacité d'accueil et d'intégration des réseaux communautaires. L'autre condition, comme nous verrons plus loin, est l'implication active du gouvernement provincial. Si ce dernier ne conçoit pas l'avantage de stimuler l'immigration parmi ces communautés francophones, les investissements fédéraux pourront difficilement donner

¹⁰⁷ M. Marc Arnal (coprésident, Partie communautaire, Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada — Communautés francophones en situation minoritaire), Témoignages, 3 octobre 2006, à 9 h 40
¹⁰⁸ Voir à ce sujet le témoignage de M. Robert Donnelly (président, Voice of English-Speaking Québec), Témoignages, 8 novembre 2006, à 10 h 50.

formation en français, ou CNFS. D'ici à ce qu'elle le devienne, nous faisons face à des obstacles de taille quant à la formation et la rétention de professionnels de la santé.¹⁰⁵

Il serait souhaitable que toutes les provinces et territoires puissent compter sur un porte-parole au sein de l'administration du CNFS pour faire connaître leurs besoins particuliers en matière de formation en santé.

Au-delà des mises en garde précédentes, le Comité reconnaît toute la valeur des retombées à long terme des projets du CNFS et est convaincu que cette valeur doit être soutenue par le renouvellement d'un engagement financier substantiel et à long terme.¹⁰⁶

Le Comité recommande donc :

Recommandation 5

Sous réserve :

- d'une clarification des responsabilités respectives des institutions membres, des gouvernements provinciaux, territoriaux, et du gouvernement fédéral;
- d'une évaluation approfondie de l'utilisation des fonds alloués permettant notamment de comparer le coût de la formation d'un étudiant hors-CNFS à celui d'un étudiant CNFS;
- et finalement de l'intégration d'un porte-parole de chaque province et territoire au sein du conseil d'administration du CNFS.

Que Santé Canada se montre favorable à la proposition de financement qui sera soumise en 2007 par le Consortium national de formation en santé (CNFS) pour la phase III de ses projets s'échelonnant sur la période 2008-2009 à 2012-2013.

¹⁰⁵ Mme Jeannita Bernard (membre, Réseau des services de santé en français de l'Île-du-Prince-Édouard), Témoignages, 7 novembre 2006, à 9 h 15.

¹⁰⁶ Ce renouvellement poursuivait les engagements du « Plan décennal pour consolider les soins de santé » déposé en septembre 2004. On pouvait y lire : « Le gouvernement du Canada s'engage à : accélérer et élargir l'évaluation et l'intégration de diplômés en santé formés à l'étranger; instaurer des initiatives ciblées visant à appuyer les collectivités autochtones et les groupes minoritaires de langues officielles afin d'accroître la réserve de professionnels de la santé dans ces collectivités; prendre des mesures pour réduire le fardeau financier des étudiants de certains programmes de formation en santé; participer à la planification des ressources humaines dans le domaine de la santé avec les provinces et les territoires intéressés. » Un plan décennal pour consolider les soins de santé », 16 septembre 2004, http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/delivery-prestation/ptcollab/2004-fmm-rpm/hr-cp_9_16_2_f.html

d'administration du CNFS, et que le gouvernement fédéral n'y est présent qu'en tant que membre associé.

Données financières

La mise en garde précédente découle en grande partie du fait qu'aucune analyse financière n'a été faite des activités du CNFS. Cela n'implique aucun jugement de la part des membres du Comité, mais l'importance des montants en jeu commanderait peut-être une reddition de compte plus soutenue. Ce problème ne se pose pas avec la même acuité pour les activités de réseautage et d'adaptation des soins primaires, car les provinces et le gouvernement fédéral sont partie prenante à l'ensemble du processus décisionnel. Evidemment, les commentaires du CNFS se sont voulu rassurants :

Ce que je voudrais, c'est peut-être me présenter de nouveau devant le gouvernement et lui dire que si les subventions sont liées à la responsabilité financière, il nous doit de l'argent. On a formé plus d'étudiants, soit de 30 à 40 p. 100 de plus que ce à quoi on s'était engagé. De fait, il y a responsabilité, et je suis tout à fait d'accord sur cette notion au sein des universités, de s'assurer d'abord que l'argent reçu du gouvernement fédéral, qui provient des contribuables, soit bien dépensé et qu'on puisse présenter des projets concrets en retour des dollars qu'on nous a donnés.

C'est pourquoi on a procédé à cet exercice d'évaluation à mi-parcours de la phase II du projet de formation et de recherche en santé.¹⁰³

Le problème, c'est que cette évaluation de mi-parcours ne présentait pas d'analyse financière, et visait essentiellement à compiler le nombre d'inscriptions supplémentaires, de diplômés et de stages dans chacune des institutions membres du CNFS.

Présence de toutes les provinces

Malgré diverses ententes de collaboration qui peuvent exister entre les institutions de formation, les provinces de Terre-Neuve-et-Labrador, de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Saskatchewan¹⁰⁴ et de la Colombie-Britannique n'ont pas d'institution membre du CNFS.

A l'Île-du-Prince-Édouard, l'institution francophone postsecondaire, la Société éducative de l'Île-du-Prince-Édouard, n'est pas membre à part entière du Consortium national de

¹⁰³ Ibid., à p. 35.

¹⁰⁴ L'Institut français de l'Université de Regina siège comme membre associé.

décisionnel qui part des communautés. Par contraste, ces gouvernements sont absents des activités du CNFS : « La concertation canadienne qui permet les échanges interprovinciaux ne vient pas naturellement quand on est dans un champ de compétence provinciale. Cela ne se fait pas. Ce n'est pas une chose qui est nécessairement considérée comme étant désirable. »¹⁰¹ Il semble justement que l'une des réussites importantes des activités de réseautage et d'adaptation des soins primaires est d'avoir pu démontrer le contraire de cette affirmation.

Des ententes comprenant des sommes importantes sont signées directement entre les institutions de formation et le gouvernement fédéral. Cela soulève la crainte que le gouvernement fédéral se substitue aux gouvernements provinciaux, peu importe que ces derniers tolèrent ou bénéficient de cette substitution. La nature et les limites de l'engagement du gouvernement fédéral dans ces projets n'ont pas été suffisamment clairement expliquées, et il faudrait éviter qu'il ne se produise un glissement qui ferait croire que la prise en charge des communautés de langue officielle en situation minoritaire est petit à petit transférée des gouvernements provinciaux vers le gouvernement fédéral. Le Comité accepte l'idée qu'idéalement, il devrait en coûter un peu moins cher à la province de former un francophone qu'un anglophone pour que les provinces s'impliquent activement dans le développement des communautés minoritaires de langue officielle. Il faudrait cependant s'assurer que cela ne coûte pas trop cher aux provinces. Les explications fournies par le coprésident du CNFS ne répondent qu'indirectement à cette inquiétude :

Dans le cas d'un étudiant franco-ontarien qui étudie à l'Université d'Ottawa, mais pas dans le cadre du CNFS, on ne fait aucun effort pour lui organiser des stages de formation à Windsor, dans le nord de l'Ontario ou à Niagara. Toutefois, je pense que le gouvernement fédéral a le devoir de bien desservir ces communautés en situation minoritaire, de financer l'Université Laurentienne, l'Université d'Ottawa, la Cité collégiale, le Collège Boréal, ces quatre institutions membres du CNFS, pour que nous puissions faire un effort additionnel pour inciter ces étudiants à retourner dans leur milieu d'origine. C'est là que le CNFS joue un rôle important. Dans ce contexte, cela devient une responsabilité fédérale.¹⁰²

L'investissement actuel du gouvernement fédéral équivaut à environ 60 000 dollars par étudiant inscrit dans le cadre du CNFS. À première vue, cela paraît coûteux pour financer « l'effort additionnel pour inciter ces étudiants à retourner dans leur milieu d'origine ». Il faut s'assurer que cet investissement ne dégage pas les gouvernements provinciaux de leurs responsabilités, et qu'il ne sert pas non plus à récompenser directement les institutions au-delà de ce qu'il leur en coûte pour fournir cet effort additionnel, d'autant plus que les provinces ne sont pas représentées au conseil

¹⁰¹

Mme Andrée Lortie (présidente, La Cité Collégiale), Témoignages, 24 octobre 2006, à 9 h 25.

¹⁰²

M. Gilles Patry (coprésident, Consortium national de formation en santé), Témoignages, 31 octobre 2006, à 9 h 55.

financement à partir de l'exercice financier 2008-2009 démarrerait la phase III qui se terminerait en 2012-2013.

Le premier objectif de la phase III consisterait à poursuivre la formation et à bâtir la capacité de formation des programmes existants, d'évaluer ces programmes et de procéder aux ajustements nécessaires s'il y a lieu, notamment dans l'amélioration du suivi des étudiants après l'obtention de leur diplôme. La priorité sera donnée à la formation des professionnels qui interviennent en première ligne, de manière à renforcer les initiatives mises de l'avant par la Société Santé en français. Le deuxième objectif vise la formation de mise à niveau pour les professionnels qui ont été formés en français il y a cinq ou dix ans. Habituellement, en situation minoritaire, cette mise à niveau n'est disponible qu'en anglais. Le troisième objectif vise la reconnaissance des acquis pour les immigrants ayant été formés à l'étranger :

Il faut pouvoir accueillir et encadrer tout au long du processus les nouveaux immigrants qui ont une formation dans le domaine de la santé. S'ils ont reçu une formation d'infirmier ou d'infirmière dans un pays autre que le Canada et que les ordres professionnels ne les reconnaissent pas directement, il faut pouvoir leur donner une formation complémentaire afin qu'ils soient actifs rapidement dans leur milieu minoritaire francophone.⁹⁹

Selon les premières estimations de l'investissement du gouvernement fédéral qui servirait à la phase III, la bonification devrait être substantielle :

Simplement pour honorer nos engagements, nous avons besoin d'environ 85 millions de dollars. La proposition que vous recevrez sera probablement de l'ordre de 125 à 130 millions de dollars pour cinq ans. Je pense que c'est tout à fait justifiable. C'est avec beaucoup d'intérêt et d'enthousiasme qu'on vous soumettra cette proposition vers le mois de mars ou le mois d'avril 2007.¹⁰⁰

Les membres du Comité désirent démontrer leur ouverture à soutenir les efforts déployés par le CNFS et à reconnaître les résultats obtenus en recommandant que le gouvernement fédéral accepte la proposition qui sera soumise par le CNFS pour sa phase III. Toutefois, l'importance des sommes en jeu nous oblige à un devoir de prudence et nous amène à faire quelques mises en garde qui ne remettent cependant aucunement en question la pertinence du programme.

Partage des responsabilités

L'une des grandes réussites du développement des réseaux sous la gouverne de la Société Santé en français est l'intégration des provinces et territoires dans le processus

Malgré ces réussites importantes, les défis demeurent tout simplement gigantesques. L'exemple du Manitoba est éloquent :

Cette année, huit médecins sont en formation, ce qui est particulier. Certains étudient en anglais à l'Université du Manitoba et d'autres à l'Université d'Ottawa. De plus, deux médecins sont en formation à l'Université de Sherbrooke. On a calculé qu'il faudrait en former environ 14 par année pour espérer, d'ici 20 ou 25 ans, être en mesure d'offrir la moitié des services médicaux requis en première ligne, soit en médecine familiale. Nos acquis sont intéressants, mais ils suffisent à peine à compenser les départs.⁹⁶

La force du CNFS réside en grande partie dans la possibilité d'établir des partenariats entre les différentes institutions francophones. Par exemple, en Nouvelle-Écosse :

Par l'entremise du CNFS, on a pu mettre en place, même au niveau collégial, certains programmes, entre autres un programme de soins ambulanciers paramédicaux. Nous avons pu, au cours des quatre dernières années, former 50 ambulanciers. Donc, on a dans la province 50 ambulanciers paramédicaux francophones qui seront prêts, dès que les règlements seront là, à entrer dans le système. C'est un des endroits où on a connu un beau succès.⁹⁷

Cette collaboration entre les institutions permet d'éviter le doublement coûteux des structures administratives de programmes, et permet une souplesse dans l'adaptation des programmes qui sied mieux aux besoins des communautés en situation minoritaire que les programmes plus lourds qu'il est possible de mettre en place lorsque la concentration démographique le justifie :

On ne veut pas mettre sur pied un programme de médecine au Collège universitaire de Saint-Boniface. De la même façon, on ne veut pas nécessairement créer un programme de physiothérapie au Collège Saint-Jean. Ce qu'on veut faire, c'est travailler en partenariat avec ces institutions.⁹⁸

Phase III des projets du CNFS

Le financement des activités de formation et de rétention lié au Plan d'action pour les langues officielles entre 2003 et 2008 constituait la phase II du CNFS. L'obtention du

- 96 M. Michel Tétrault (président-directeur général, Hôpital général Saint-Boniface), Témoignages, 6 décembre 2006, à 19 h 25.
- 97 Mme Alphonse Saulnier (présidente, Réseau santé Nouvelle-Écosse), Témoignages, 7 novembre 2006, à 11 h 05.
- 98 M. Gilles Patry (coprésident, Consortium national de formation en santé), Témoignages, 31 octobre 2006, à 9 h 40.

Par exemple, la Cité collégiale a signé une entente avec Santé Canada d'une valeur de 4,3 millions de dollars sur cinq ans, en retour de quoi elle s'est engagée à un nombre déterminé d'inscriptions supplémentaires, de diplômés et de stages sur une période de cinq ans.⁹² Ces stages sont l'élément clé de la rétention des professionnels :

Nous nous sommes rendu compte que lorsqu'un étudiant fait son stage dans un hôpital local, dans 75 p. 100 des cas, l'hôpital l'embauche ensuite. L'étudiant retourne donc dans son milieu d'origine. L'importance de ces nouveaux milieux de stages cliniques est majeure, en ce qui a trait à la rétention en région.⁹³

À bien des égards, les résultats sont spectaculaires et dépassent de loin les attentes initiales :

Le projet a généré 1 428 nouvelles inscriptions, soit 33 p. 100 de plus que ce que nous avions prévu à l'origine. Quant au nombre des nouveaux diplômés, il a atteint un chiffre de près de 300, ce qui représente un taux de réussite de 32 p. 100 supérieur aux résultats escomptés.

Les institutions s'étaient également engagées à développer et à lancer un total de 20 nouveaux programmes au cours de la phase II. Elles en ont déjà créé 16 et prévoient atteindre un total de 28 d'ici à la fin de 2008. La création des milieux de stages représentait un outil névralgique pour le succès du projet du CNFS. Le CNFS a réussi à créer 200 nouveaux stages. Par rapport à l'objectif que nous nous étions fixé, cela représente une avance de l'ordre de 100 p. 100.⁹⁴

Le CNFS pourrait également contribuer de manière significative aux efforts de recrutement international de professionnels de la santé, en développant des programmes de reconnaissance des acquis, en collaboration avec les gouvernements provinciaux :

Un projet d'une valeur totale d'un million de dollars a été déposé par le consortium pour la mise à niveau des médecins qui ont été formés à l'étranger, donc pour les amener à pouvoir pratiquer au Canada. Ce programme n'est pas encore commencé, mais il y a eu des discussions, et des engagements ont déjà été pris.⁹⁵

M. Roger Farley (directeur exécutif, Bureau d'appui aux communautés de langue officielle, Direction des affaires intergouvernementales, Santé Canada), Témoignages, 26 octobre 2006, à 10 h 10.

à 9 h 05.

M. Gilles Patry (coprésident, Consortium national de formation en santé), Témoignages, 31 octobre 2006,

Mme Andrée Lortie (présidente, La Cité Collégiale), Témoignages, 24 octobre 2006, à 9 h 10.

Mme Andrée Lortie (présidente, La Cité Collégiale), Témoignages, 24 octobre 2006, à 9 h 50.

« formation et rétention de la main-d'œuvre » du volet « santé » du Plan d'action pour les langues officielles, et ce à partir de l'exercice financier 2008-2009.

2.2.2.3.2. Consortium national de formation en santé (CNFS)

Le CNFS regroupe dix établissements d'enseignement universitaire et collégial répartis dans l'ensemble du Canada et offrant des programmes d'études en français dans différentes disciplines de la santé. Les dix membres sont :

- L'Université Sainte-Anne (Nouvelle-Écosse);
- L'Université de Moncton;
- Le Programme de formation médicale francophone du Nouveau-Brunswick — affilié à l'Université de Sherbrooke;
- Le Collège communautaire du Nouveau-Brunswick - Campbellton;
- Le Collège universitaire de Saint-Boniface;
- Le Campus Saint-Jean (Edmonton);
- L'Université Laurentienne (Sudbury);
- Le Collège Boréal (Sudbury);
- L'Université d'Ottawa;
- La Cité collégiale (Ottawa).

Ces dix institutions se répartissent une enveloppe globale de 63 millions de dollars dans le cadre du volet « Formation et rétention de la main-d'œuvre » du Plan d'action pour les langues officielles. L'objectif du CNFS consiste à accroître la présence et l'apport de professionnels de la santé et de chercheurs francophones pour mieux répondre aux besoins des communautés francophones en situation minoritaire.

Avant de signer les ententes bipartites avec Santé Canada, chaque institution devait d'abord identifier le nombre d'inscriptions supplémentaires qu'elle se croyait en mesure de recueillir grâce aux investissements du gouvernement fédéral. Le CNFS devait également identifier des milieux de stages permettant aux diplômés de retourner dans les communautés en situation minoritaire.

peu plus le français, et les francophones apprennent à maîtriser un peu plus l'anglais afin de pouvoir traiter les patients anglophones [...] Au Québec, 37 projets anglophones ont été financés. Tous les projets sont conçus de façon à améliorer l'accès, la responsabilisation et l'intégration des services avec ceux des provinces et territoires.⁸⁹

En 2005-2006, 1 400 professionnels d'expression française ont été formés afin de mieux desservir les clients de langue anglaise, et ce dans 81 établissements publics et 15 régions administratives du Québec. Au cours de l'exercice financier 2006-2007, c'est environ 2 000 professionnels francophones de plus qui auront reçu cette formation axée sur les particularités du vocabulaire médical.

Afin de favoriser la rétention des professionnels anglophones à l'extérieur de Montréal, « 22 partenariats-pilotes novateurs ont été mis sur pied dans 14 régions pour créer des stages et accroître le nombre d'étudiants d'expression anglaise en sciences infirmières, en travail social et dans d'autres disciplines de la santé qui reçoivent une formation professionnelle dans les régions.⁹⁰ »

Le problème de la rétention des diplômés est important partout au Québec, mais particulièrement en Outaouais :

En Outaouais, le Collège Héritage forme des infirmières qui peuvent pratiquer leur métier en anglais. Or, à peu près 80 p. 100 de ces infirmières quittent la région de l'Outaouais pour aller pratiquer leur métier en Ontario ou ailleurs au Canada. Une des raisons pour lesquelles elles quittent est qu'elles ne se sentent pas suffisamment équipées pour offrir des services dans les deux langues officielles. Donc, dans le cadre du programme qu'on a mis en place avec l'Université McGill, ces étudiantes vont recevoir une formation en langue seconde adaptée au milieu de la santé en français.⁹¹

Le Comité appuie avec enthousiasme les efforts déployés par l'Université McGill, en partenariat avec le gouvernement du Québec, les institutions publiques et le Réseau communautaire de santé et de services sociaux, et recommande :

Recommandation 4

Que Santé Canada reconduise et bonifie à long terme son financement des programmes de formation linguistique présentement coordonnés par l'Université McGill dans le cadre du sous-volet

- 89 M. Marcel Novet (sous-ministre adjoint, Santé Canada), Témoinnages, 26 octobre 2006, à 9 h 10.
 90 M. James Carter (coordonnateur, Réseau communautaire de santé et de services sociaux), Témoinnages, 8 novembre 2006, à 9 h 10.
 91 M. Roger Farley (directeur exécutif, Bureau d'appui aux communautés de langue officielle, Direction des affaires intergouvernementales, Santé Canada), Témoinnages, 26 octobre 2006, à 9 h 30.

identifiées dans les projets « Préparer le terrain », et ce, sous forme d'un financement à long terme bonifié à partir de l'exercice financier 2008-2009.

2.2.2.3. Formation

La pénurie de main-d'œuvre dans le domaine de la santé est importante partout au pays, mais lorsqu'elle se double de la dimension minoritaire, avec des moyens limités et très peu d'institutions à pouvoir offrir une formation comparable à celle offerte en situation majoritaire, on peut parler dans certains cas d'une véritable situation de crise. Dans ce cas-ci, il faut reconnaître que la situation est avantageuse chez les anglophones du Québec qui, malgré les difficultés particulières qu'ils vivent en ce qui touche la rétention de leurs diplômés, ont accès à plusieurs institutions de formation de haut niveau. En comparaison, à part au Nouveau-Brunswick et dans l'est de l'Ontario, les francophones sont très loin de pouvoir bénéficier d'une formation équivalente à celle que peuvent recevoir les anglophones en situation majoritaire.

Dans le cas de la formation, les résultats du Plan d'action ne peuvent pas être ressentis aussi rapidement dans les communautés que pour les autres volets en raison de la durée nécessaire à la formation des professionnels, deux ou trois ans pour des formations techniques, mais jusqu'à huit ans par exemple pour un médecin. Des 75 millions de dollars investis dans la formation et la rétention des professionnels de la santé, 63 millions de dollars sont allés au Consortium national de formation en santé, qui gère les programmes pour les communautés francophones, et 12 millions de dollars sont allés à l'Université McGill qui coordonne les programmes d'apprentissage de la langue seconde pour les professionnels de la santé du Québec. Dans les deux cas, un engagement à long terme de la part du gouvernement fédéral constitue la clé de la réussite.

2.2.2.3.1. Université McGill

Cet avantage relatif dont jouissent les anglophones du Québec a été reconnu et accepté par les communautés anglophones elles-mêmes, et s'est traduite par des priorités différentes, axées sur la formation linguistique, qui sont moins coûteuses que le financement de la formation à long terme destiné aux francophones à l'extérieur du Québec.

L'Université McGill travaille avec les 76 organismes de santé au Québec. Les anglophones sont en train d'élaborer des initiatives pour recruter et retenir le personnel de santé anglophone au Québec. Un gros effort est fait au chapitre de l'apprentissage de la langue seconde pour les professionnels. Les anglophones apprennent à maîtriser un

Les témoins qui nous ont fait part de ces inquiétudes nous ont précisé que leur objectif n'était pas d'inciter le gouvernement fédéral à se substituer aux autorités provinciales, mais tout simplement de s'assurer que les provinces s'acquittent efficacement de leurs responsabilités constitutionnelles dans le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Cela serait dommage d'avoir élaboré de beaux projets dans le cadre de « Préparer le terrain » et de ne pas être en mesure de les réaliser, faute d'appuis du gouvernement fédéral qui, dans ce domaine comme dans d'autres, peut agir comme effet de levier afin de rappeler aux gouvernements provinciaux le rôle qu'ils ont à jouer dans le développement des communautés de langue officielle.⁸⁸

Afin d'assurer à court terme une continuité dans les projets élaborés et mis en œuvre dans le cadre du financement lié au Fonds d'adaptation pour les soins de santé primaire, continuité qui était déjà prévue lors du l'intégration de ce volet au Plan d'action pour les langues officielles, le Comité recommande :

Recommandation 2

Que Santé Canada confirme immédiatement son engagement à financer les initiatives prévues au sous-volet « adaptation des soins de santé primaires » du volet « Santé » du Plan d'action pour les langues officielles pour l'exercice financier 2007-2008, pour un montant minimum de 10 millions de dollars.

Étant donné que l'un des objectifs principaux de la mise sur pied des réseaux dans chaque province était de dresser un inventaire des besoins et des projets prioritaires à mettre en œuvre, de manière à anticiper les suites à donner au Plan d'action, que les réseaux ont accompli cet exercice avec un zèle exemplaire, et que l'incapacité à mettre en œuvre ces projets constituerait un désaveu important de la pertinence de soutenir à long terme les efforts de prise en charge des réseaux communautaires, le Comité recommande :

Recommandation 3

Que Santé Canada manifeste dans les plus brefs délais son engagement clair à donner, par le biais de transferts aux provinces et territoires, les moyens aux réseaux regroupés sous la coordination de la Société Santé en français et du *Community Health and Social Services Network* de mettre en œuvre les initiatives prioritaires

crise. Mais il ne fait aucun doute que c'est un facteur, même pour les anglophones bilingues. Ils sont intimidés par l'environnement d'un établissement public pour lequel ils n'éprouvent pas d'affinité sur le plan linguistique ou culturel.⁸⁵

2.2.2.3. Assurer la continuité des projets

L'une des inquiétudes majeures exprimées par les réseaux est liée au fait que le Fonds d'adaptation pour les soins de santé primaires, qui finance les initiatives liées aux langues officielles en même temps que de nombreux autres projets à la grandeur du pays, se terminait en 2006. Autrement dit, alors que les autres initiatives du Plan d'action s'échelonnaient de 2003 à 2008, celles liées aux soins de santé primaires se terminaient deux ans plus tôt. Déjà à la fin de 2005, le Rapport de mi-parcours avait identifié les risques liés au fait que

la partie du Fonds pour l'adaptation des soins primaires qui porte sur les langues officielles prendra fin en 2006 et cela risque de perturber l'organisation des services et de réduire les débouchés sur lesquels s'appuient le réseautage et la formation professionnelle. Le projet Préparer le terrain a reçu l'aval de tous les partenaires et ses résultats prévus pour l'an prochain guideront la suite du Plan d'action.⁸⁶

Sans manifestation claire des intentions du gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux hésiteront à prendre la charge entière des projets élaborés en partenariat. Dans l'est de l'Ontario, les initiatives élaborées dans le cadre de « Préparer le terrain » sont déjà en pourparlers avec les autorités régionales de santé :

Le réseau a procédé à l'élaboration du Plan régional pour les services de santé en français 2005-2006, une responsabilité confiée par le ministre de la Santé et des Soins de longue durée. C'est dans ce contexte que le projet Préparer le terrain [...] a été mené par le réseau et intégré au plan régional.

Cet exercice important a engendré une liste de recommandations et de priorités pour les services de santé en français, qui ont été présentées au réseau local d'intégration des services de santé de la région de Champlain à l'automne 2006. Ce sont : les ressources humaines, l'organisation des services, les soins primaires, la responsabilisation au sein du système et l'appui aux agences de santé dans l'offre des services en français.⁸⁷

- 85 M. James Carter (coordonnateur, Réseau communautaire de santé et de services sociaux), Témoignages, 8 novembre 2006, à 10 h 10.
- 86 Rapport de mi-parcours du Plan d'action pour les langues officielles, pp. 17-19
- 87 Nicole Robert (directrice, Réseau des services de santé en français de l'Est de l'Ontario), Témoignages, 19 octobre 2006, à 9 h 10.

dire « faites la queue et nous allons vous trouver quelque un ». Il y a assez longtemps qu'ils font la queue et cela ne les intéresse pas. Donc ils feront un compromis et opteront pour des services en anglais, même si la moitié du temps, certains éléments leur échapperont.

Par conséquent, nous avons créé ce que nous appelons la marque nationale de service pour déterminer là où les services sont disponibles. C'est une démarche plus proactive. Le personnel porte l'insigne qui indique qu'il s'agit d'une personne bilingue [...] Nous avons créé cette marque nationale de service afin que les professionnels puissent être identifiés et que les citoyens sachent où le service en français est disponible.⁸³

Cette offre active peut jouer un rôle important sur la perception des gens face à la disponibilité des services :

Si vous composez un numéro sans frais 1-800 et qu'on vous dit d'appuyer sur le 2 pour avoir des services en français, il est clair qu'il est possible d'obtenir des services en français. Par contre, si vous appelez quelque part et qu'on vous répond en anglais, alors la question ne se pose probablement même pas. [...] L'offre active de services dans une langue est certainement un élément qui joue sur la perception qu'ont les gens quant à la possibilité d'avoir des services dans leur langue.⁸⁴

La personne qui a répondu était peut-être bilingue, mais l'absence d'offre active donnera la perception que le service n'est pas disponible. À l'inverse, les institutions pourront avoir la perception que leurs services sont sous-utilisés, tout simplement parce que les clients n'en connaissent pas la disponibilité.

Cette réalité se retrouve de manière tout à fait comparable chez les anglophones du Québec :

Les personnes même bilingues hésitent [à parler anglais] par timidité [...] Elles ne veulent pas imposer une contrainte supplémentaire à un système déjà débordé ou elles craignent que si elles demandent à être servies en anglais, elles risquent de tarder à recevoir ces services.

Les anglophones sont moins susceptibles de s'adresser à un établissement public pour obtenir un service afin de régler leurs problèmes. Ils restent dans leurs collectivités et souvent lorsqu'ils font appel au système public, c'est qu'ils sont alors en situation de

83

84

M. Hubert Gauthier (président et directeur général, Société Santé en français), Témoignages, 5 octobre 2006, à 10 h 05.

M. Jean-Pierre Corbeil (Analyste principal de la population, Division de la démographie, Statistique Canada), Témoignages, 17 octobre 2006, à 10 h 10.

sur l'utilisation des nouvelles technologies qui permettront d'intégrer le centre au réseau des autres centres de santé communautaire. La construction de ce centre fait également partie d'un plus grand projet qui inclut la mise sur pied de centres satellites dans les communautés de Saint-Claude et de Saint-Jean-Baptiste, ainsi que la mise sur pied d'une équipe multidisciplinaire ambulante qui desservira les trois localités.⁸¹ L'investissement initial du gouvernement fédéral a été de 30 000 \$!

En plus des retombées directes liées à la construction du centre, cela permet également d'illustrer la valeur de ce que l'on pourrait appeler le « modèle manitobain ». Il consiste en fait à intégrer trois modèles de livraison des services :

Il y a d'abord des centres de santé communautaire comme à Notre-Dame-de-Lourdes [...] Ensuite, il y a le programme Télé-santé. Nous sommes en train d'installer de l'équipement pour raccorder les communautés francophones au réseau télé-santé pour la première fois. C'est du jamais vu chez nous. On allait raccorder des petits villages anglophones près de chez nous, mais on ne rejoignait pas les francophones.

Avec un peu d'argent des projets du FASSP, le Fonds pour l'adaptation des soins de santé primaires, on pourra raccorder huit communautés francophones en un an.

Le troisième modèle est celui des équipes ambulantes [...] Ces équipes sont composées de quatre ou cinq professionnels de la santé qui voyagent d'un village à l'autre pour desservir les communautés dans les régions rurales.⁸²

Ce modèle apparaît d'une grande souplesse et serait possiblement susceptible d'être repris tant par les autres communautés de langue officielle en situation minoritaire que par un grand nombre de communautés rurales en situation majoritaire. Il faut toutefois rappeler que la communauté francophone du Manitoba jouit d'une densité démographique que l'on ne retrouve pas à l'extérieur du Nouveau-Brunswick et de la région de Montréal.

2.2.2.2. L'offre active de services

D'autres initiatives, aussi simples qu'efficaces, ont été mises en place à la grandeur du pays. On note par exemple des changements immédiats des que des mesures très simples et peu coûteuses dites « d'offre active » sont mises en place :

Les francophones, lorsqu'ils viennent dans un grand hôpital qui est principalement anglophone, ne se battent pas pour obtenir des services en français, parce qu'ils craignent de recevoir des services de deuxième catégorie, si je puis dire, ou de se faire

81

M. Charles Gagné (président, Conseil communautaire en santé du Manitoba), Témoignages, 6 décembre 2006, à 9 h 05.

82

M. Léo Robert (directeur général, Conseil communautaire en santé du Manitoba), Témoignages, 6 décembre 2006, à 19 h 45.

disponibilité de ces services téléphoniques dans l'ensemble du Québec, grâce à une vaste formation linguistique et à la traduction des protocoles de soins infirmiers et des guides d'intervention sociale.⁷⁹

En plus de faire la promotion de la ligne Info-Santé, le Community Health and Social Services Network, en partenariat avec le ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec, a pu, entre autres, contribuer à l'adaptation des programmes des centres locaux de services communautaires (CLSC) aux besoins de communautés anglophones dispersées ou isolées, et contribuer à créer un milieu adapté aux résidents anglophones de certains centres de soins de longue durée.

Evidemment, tout n'est pas parfait, et il existe des régions qui n'ont pas pu bénéficier autant que d'autres des retombées des investissements du gouvernement fédéral. Ceci dit, le tableau d'ensemble apparaît nettement positif.

2.2.2.2.1. L'effet de levier du financement fédéral

La force mobilisatrice des réseaux a été évoquée à plusieurs reprises par les témoins, et elle a acquis une grande valeur symbolique dans la réalisation d'un projet au Manitoba qui illustre peut-être mieux que tout autre la nécessité de l'engagement du gouvernement fédéral.

À Notre-Dame-de-Lourdes, une municipalité à majorité francophone au sud de Winnipeg, un centre de santé communautaire est en phase de construction :

Avec un octroi de 30 000 \$, nous avons étudié les besoins de la communauté en nous basant sur les 12 déterminants de la santé. Ensuite, nous avons conçu un centre de santé primaire. En plus des 30 000 \$ octroyés, la communauté a amassé 1,5 million de dollars pour concrétiser ce projet. Compte tenu de cela, le gouvernement du Manitoba est devenu partenaire et a ajouté 500 000 \$. Je ne nomme pas tous les partenaires, car il y en a environ une trentaine. Aujourd'hui, la construction est en cours [...] Je parle d'un centre francophone, mais c'est vraiment un centre bilingue, parce qu'au Manitoba, il est certain que c'est bilingue. J'appelle cela une valeur ajoutée. Nous offrons des services en français, mais nous pouvons certainement offrir également des services en anglais.⁸⁰

Ce projet entraîne également des bénéfices non anticipés. Par exemple, le centre de santé de Notre-Dame-de-Lourdes deviendra un centre de formation pour les professionnels de la santé. De plus, le succès de cette initiative a attiré l'attention d'Inforoute Santé du Canada et de Télésanté Manitoba qui l'ont intégrée à un projet pilote

79

80

M. James Carter (coordonnateur, Réseau communautaire de santé et de services sociaux), Témoignages, 8 novembre 2006, à 9 h 10.
M. Denis Fortier (administrateur, membre du Conseil d'administration, Office régional de la santé du Centre du Manitoba), Témoignages, 5 octobre 2006, à 9 h 20.

Dans le sud de l'Ontario, comme dans plusieurs autres régions, ce sont les centres de santé communautaire qui sont l'avenue à privilégier :

Les centres de santé communautaire sont vraiment une réponse aux besoins des francophones [...] De plus, il est toujours question, pour nos partenaires anglophones, de réaliser que si les francophones étaient servis dans leur langue, on désengagerait le système anglophone [...] De plus, nous pouvons offrir une garantie de services bilingues à 100 p. 100, c'est-à-dire que les anglophones pourraient être servis en anglais, et les francophones, en français.⁷⁶

Les représentants de la Colombie-Britannique ne cachent pas leur enthousiasme suite à l'ouverture récente d'un tel centre de santé communautaire :

Nous sommes fiers d'annoncer l'ouverture d'une clinique, le centre de santé communautaire Pender dans le quartier est du centre-ville de Vancouver, qui va offrir sous peu des services dédiés en français, où les francophones vont pouvoir prendre des rendez-vous avec des médecins et d'autres professionnels de la santé qui leur prodigueront des soins en français.⁷⁷

Certaines régions vivent cependant des frustrations qui semblent perdurer. C'est le cas de certaines localités dans le Nord de l'Ontario :

À Timmins, cela fait 15 ans qu'on travaille pour avoir notre centre de santé communautaire francophone [...] Un réseau existe, mais quel effet concret a-t-il sur le citoyen qui vit à Timmins, qui est obligé de recevoir une partie des services de santé en anglais parce qu'il n'y a pas de centre de santé communautaire francophone? Dans le secteur de la santé, le Plan d'action n'a pas eu d'impact concret.⁷⁸

Du côté des anglophones du Québec, les résultats sont également probants. Grâce aux 10 millions de dollars investis dans le cadre du Fonds d'adaptation des soins de santé primaires, 37 établissements publics ont amélioré leur capacité de servir les personnes d'expression anglaise dans leur langue :

Ces projets se sont réalisés sur une période de 15 mois, qui s'est terminée en mars 2006. Sept projets consistaient à coordonner les tentatives d'améliorer le taux d'utilisation d'Info-Santé, une ligne téléphonique d'information sur la santé pour les personnes d'expression anglaise. Un nouveau système téléphonique centralisé, qui a été créé grâce à l'investissement, a été mis en place dans quatre régions. Il garantira la

- 76 Mme Nicole Rauzon-Wright (présidente, Réseau franco-santé du Sud de l'Ontario), Témoignages, 9 novembre 2006, à 9 h 45.
- 77 M. Brian Conway (président, Réseau de la Colombie-Britannique), Témoignages, 4 décembre 2006, à 11 h 10.
- 78 M. Pierre Bélanger (président du conseil d'administration, Alliance de la francophonie de Timmins), Témoignages, 28 novembre 2006, à 10 h 20.

Chez les anglophones du Québec, les résultats ont également été très concrets : « Dans la situation actuelle, nous pouvons témoigner de la capacité du Plan d'action pour les langues officielles à réaliser des changements mesurables et durables. Nous avons noté ses effets sur notre communauté dans le domaine des services de santé et sociaux. »⁷³

Dans chaque province et territoire, des initiatives ont permis une amélioration significative de l'offre de services en comparaison de ce qui existait avant la mise sur pied des réseaux. Afin d'être bien reçus par la communauté, les projets doivent émaner de la communauté elle-même. Le processus décisionnel mis en place par la Société Santé en français vise à garantir l'enracinement communautaire durable des initiatives mises de l'avant :

Le projet commence donc dans la communauté, puis arrive au niveau provincial. Il y a alors un débat entre eux. Autour de la table, on retrouve des professionnels, des régies régionales, le gouvernement provincial, les institutions d'enseignement, tout ce beau monde. J'ai moi-même participé à cela quand j'étais au Manitoba, et les débats étaient bons. Tel projet est-il plus important que tel autre? Pourquoi? Il l'est pour telle et telle raison. Vous pouvez vous imaginer le genre de débat que cela donne, car il n'y a jamais assez d'argent pour tout financer. Une fois que c'est fait, le projet est présenté au niveau national, où un comité d'analyse le revoit une dernière fois avec Santé Canada. Lorsqu'il est approuvé, des contrats de contribution sont signés avec Santé Canada pour la livraison du service. C'est ainsi que cela fonctionne. Le travail à la base est excessivement important.⁷⁴

Dans certaines provinces, comme la Saskatchewan, il fallait pratiquement partir de zéro :

Au départ, notre réseau avait identifié peu de services de santé en français offerts aux Fransaskois et peu de cohésion entre les services de santé offerts par les divers pourvoyeurs. En trois ans, nous avons parcouru beaucoup de chemin. Tout d'abord, nous avons identifié les professionnels de la santé qui pouvaient offrir des services en français. Notre recherche a été fructueuse, puisque notre répertoire compte maintenant près de 150 noms. Après vérification, je peux dire qu'il y en a maintenant 180.⁷⁵

73 M. Michael Van Lierop (président, Townshippers Association), Témoignages, 8 novembre 2006, 0920; voir aussi les commentaires de M. James Carter (coordonnateur, Réseau communautaire de santé et de services sociaux), Témoignages, 8 novembre 2006, à 9 h 05.

74 M. Hubert Gauthier (président et directeur général, Société Santé en français), Témoignages, 5 octobre 2006, à 10 h 35.

75 M. Roger Gauthier (élu et trésorier, Réseau santé en français de la Saskatchewan), Témoignages, 6 décembre 2006, à 9 h 00.

Dans la section qui suit, nous examinerons les retombées concrètes du volet « Santé » du Plan d'action pour les langues officielles, d'abord en ce qui touche l'accessibilité des soins de santé primaires, et ensuite en ce qui touche la capacité de former et de retenir des ressources professionnelles dans des milieux minoritaires.

2.2.2.2. Soins de santé primaires

Les initiatives en soins de santé primaires sont la concrétisation de la force des réseaux. Elles sont la démonstration que les réseaux communautaires sont une fois de plus la meilleure manière d'identifier les besoins prioritaires ainsi que les meilleures manières de les combler. Les 30 millions de dollars investis dans le développement initial de ces projets a permis aux communautés de recueillir un financement au moins quatre fois plus important auprès des gouvernements provinciaux ainsi que des partenaires locaux. Le Comité est d'avis que cet effet de levier des investissements du gouvernement fédéral correspond admirablement à son rôle de moteur du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

M. Hubert Gauthier, président de la Société Santé en français, a informé les membres du Comité des progrès encourageants qui sont notés dans l'accès aux services de santé primaires, trois ans seulement après la mise sur pied des réseaux : « Sans vous donner une primeur sur les résultats, nous sommes sur la bonne voie. Les structures que nous avons mises en place sont bonnes, et nous commençons à voir une amélioration d'environ 5 p. 100 par rapport aux 55 p. 100 qui étaient privés de services. »⁷²

Cela est d'autant plus remarquable que, du côté francophone, la réalisation des 67 projets retenus par les réseaux dans le cadre du Fonds d'adaptation pour les soins de santé primaires a été freinée par la lenteur avec laquelle Santé Canada a acheminé les fonds nécessaires à la mise en branle de plusieurs projets. Cela s'est traduit par une perte d'environ 3 millions de dollars au cours de l'exercice financier 2004-2005, soit 10 p. 100 de l'enveloppe globale sur 5 ans sur laquelle pouvaient compter la Société Santé en français et les réseaux.

⁷² M. Hubert Gauthier (président et directeur général, Société Santé en français), Témoignages, 5 octobre 2006, à 9 h 45.

En Nouvelle-Écosse, le partenariat avec le gouvernement provincial en santé est également considéré comme l'une des retombées les plus positives du Plan d'action :

Nous avons une excellente collaboration avec le ministère de la Santé. Je pense pouvoir dire que c'est plus qu'une collaboration. Le réseau connaît un grand succès parce qu'il inclut d'office le ministère de la Santé. Lorsque les membres du réseau ont des discussions, le ministère est déjà à la table. Il est représenté par la coordonnatrice des services en français, qui est là depuis 2004.

Le réseau n'existe donc pas sans le ministère. Le ministère peut bien exister sans le réseau, mais ce dernier n'existe pas sans le ministère. Le ministère est là dès le départ. C'est une relation privilégiée. Je n'ai jamais vu une relation semblable dans quelque autre dossier.⁶⁸

Cette nécessité d'une saine collaboration avec les provinces avait été établie dès la mise sur pied de la Société Santé en français :

Les objectifs étaient clairement identifiés au point de départ : les projets devaient améliorer l'accessibilité, être durables et ne pas être des feux de paille, et il fallait l'approbation provinciale. Celle-ci était un critère important pour l'approbation, parce qu'Ottawa nous disait qu'il n'interviendrait pas dans un champ de compétence provinciale. Il fallait donc l'appui de la province. Tous les projets que vous voyez là, sans exception, ont reçu l'appui du provincial.⁶⁹

La représentation du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux dans chacun des réseaux facilite aussi grandement l'exercice de vérification et d'imputabilité quant aux résultats des investissements faits par Santé Canada.⁷⁰

Le même son de cloche se retrouve chez les initiateurs des réseaux dans les communautés anglophones du Québec :

Une chose est essentielle pour nous. Il s'agit du partenariat avec le ministère de la Santé et des Services sociaux. Par conséquent, tout investissement ici, au Québec, dans le domaine de la santé, doit s'inscrire dans les programmes, les plans, les réorganisations, les réformes, les lois du Québec. Et l'actuelle bonne entente avec nos collègues ici, au Québec, voilà la formule de notre réussite.⁷¹

- 68 Mme Alphonsine Saulnier (présidente, Réseau santé Nouvelle-Écosse), Témoignages, 7 novembre 2006, à 11 h 20.
- 69 M. Hubert Gauthier (président et directeur général, Société Santé en français), Témoignages, 5 octobre 2006, à 10 h 35.
- 70 M. Marcel Nouvet (sous-ministre adjoint, Santé Canada), Témoignages, 26 octobre 2006, à 10 h 15.
- 71 M. James Carter (coordonnateur, Réseau communautaire de santé et de services sociaux), Témoignages, 8 novembre 2006, à 10 h 00.

du gouvernement du Manitoba de désigner le Conseil Communautés en Santé comme porte-parole officiel des francophones en matière de santé et de services sociaux au Manitoba.⁶⁴

Les résultats sont aussi remarquables en Ontario :

Deux ans plus tard, le chemin que nous avons parcouru est énorme. Ce parcours va de santé comprend désormais la *Loi sur l'intégration du système de santé*. Les quatre réseaux de l'Ontario ont finalement réussi à faire en sorte qu'il y ait une entité de planification francophone. Nous en sommes encore à l'étape des discussions, mais il reste que les quatre réseaux de l'Ontario vont vraisemblablement devenir les entités de planification reconnues par le ministère de la Santé. Ils travailleront en collaboration avec les autorités régionales chargées de la planification du financement. (...) Il s'agit d'une grande avancée pour les services de santé en français. Elle aurait été impossible sans l'existence des réseaux. C'est une grande réussite.⁶⁵

À l'Île-du-Prince-Édouard, c'est un délégué du ministre des affaires acadiennes et francophones de la province qui est venu décrire la force de ces réseaux :

Le travail qui se fait au regard de la Société Santé en français se fait vraiment de concert avec le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard. Ce gouvernement a adopté une *Loi sur les services en français* en 2000. Nous travaillons maintenant à la mise en œuvre de cette loi pour nous assurer d'un service de qualité comparable dans l'ensemble des champs d'action du gouvernement. L'appui de la Société Santé en français et les divers volets du financement existants permettent au gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard d'y arriver plus rapidement.⁶⁶

À l'autre bout du pays, la collaboration a été tout aussi fructueuse :

Dès le départ, nous avons réussi à mobiliser toutes les composantes du système de santé pour développer des programmes, en commençant par la réalisation du BC Health Guide, ou Guide-santé-Colombie-Britannique, en français [...] Notre plus grande réussite est sans doute liée au fait qu'à la suite de ce projet, le ministère a complètement pris en charge la diffusion continue des éléments francophones de son programme, tout en demandant à RésoSanté de maintenir un rôle consultatif.⁶⁷

- 64 M. Denis Fortier (administrateur, membre du Conseil d'administration, Office régional de la santé du Centre du Manitoba), Témoinnages, 5 octobre 2006, à 9 h 20.
- 65 M. Marc-André Larouche (directeur général, Réseau des services de santé en français du Moyen-Nord de l'Ontario), Témoinnages, 10 novembre 2006, à 9 h 20.
- 66 M. Donald DesRoches (administrateur, membre du Conseil d'administration, délégué du ministre des Affaires acadiennes et francophones de l'Île-du-Prince-Édouard, Société Santé en français), Témoinnages, 5 octobre 2006, à 9 h 25.
- 67 M. Brian Conway (président, RésoSanté de la Colombie-Britannique), Témoinnages, 4 décembre 2006, à 10 h 20.

2.2.2.1. Une saine collaboration fédérale-provinciale-communautaire

Dans son *Rapport annuel 2005-2006*, la Commissaire aux langues officielles note que c'est sous le volet du « Développement des communautés » que l'on peut noter les progrès les plus significatifs depuis la mise en œuvre du *Plan d'action pour les langues officielles* de 2003.⁶² De plus, parmi tous les secteurs se rattachant au développement des communautés, c'est, selon Dyane Adam, dans celui de la santé que se sont concrétisées les avancées les plus remarquables. Elle crédite d'ailleurs la Société Santé en français pour la mise en place de programmes de formation en français des professionnels de la santé, le développement de réseaux de santé régionaux regroupant les professionnels, les établissements, les autorités gouvernementales et les organismes communautaires.

Dans l'optique du soutien à la vitalité des communautés de langue officielle, la réussite la plus structurante et dont les effets seront les plus durables et multiplicateurs est certes la création des réseaux eux-mêmes. En trois ans, ces réseaux sont devenus des interlocuteurs d'une valeur inestimable lorsque les gouvernements provinciaux doivent planifier l'offre de services aux communautés de langue officielle en situation minoritaire :

Sans le réseautage, il ne se serait rien passé. Le secteur de la santé est un secteur assez pointu, assez spécifique. S'il n'y avait pas eu les réseaux comme catalyseur, comme pierre angulaire, comme table autour de laquelle peuvent se rassembler les forces vives du domaine de la santé en français en Ontario, il ne se serait rien passé. On aurait des services qui manquent d'air et d'oxygène, on aurait des professionnels de la santé qui n'auraient rien dans leur environnement pour leur rappeler qu'ils sont francophones, qu'ils doivent être fiers de l'être et fiers d'offrir des services en français, que c'est une grande valeur ajoutée.⁶³

L'un des effets les plus importants, bien que difficilement mesurables, de la mise en place de ces réseaux et des projets qui en ont découlé est l'amélioration notable des relations entre les communautés de langue officielle en situation minoritaire et les gouvernements provinciaux. Cela s'est concrétisé, par exemple, par la décision récente

fournisseurs de services de santé, les milieux de recherche et les organismes subventionnaires, et les communautés.

- *30 millions de dollars pour le Fonds pour l'adaptation des soins de santé primaires (Entente Santé 2000).* Les soins primaires désignent les services de base, ou parfois les services de proximité qui devraient être accessibles partout. Cela comprend, entre autres, la prévention, le dépistage, les examens, l'information, le traitement et les soins de longue durée. L'investissement de Santé Canada constituait une bonification substantielle d'une entente fédérale-provinciale conclue en 2000 et qui prenait fin en 2006. Du côté francophone, le rapport de mi-parcours du Plan d'action pour les langues officielles fait état de 67 projets qui ont été financés par Santé Canada et dont la coordination fut confiée à la Société Santé en français dans le cadre du Fonds pour l'adaptation des soins de santé primaires. Des 30 millions de dollars consacrés à cette initiative, 20 millions de dollars étaient destinés aux francophones à l'extérieur du Québec, et 10 millions de dollars pour le réseau anglophone au Québec, gérés par le Réseau communautaire de santé et de services sociaux. Du côté anglophone, le Réseau a approuvé une trentaine de projets dans 13 des 16 régions du Québec. L'une des composantes importantes de ce sous-volet est l'initiative « Préparer le terrain » qui est prise en charge par chacun des 17 réseaux coordonnés par la Société Santé en français. Son but est d'appuyer l'élaboration de plans qui comprendront un bilan de la situation dans les différentes communautés de chaque province ou territoire, l'inventaire des besoins prioritaires, et des stratégies pour mettre en place des soins en français adaptés aux circonstances. Il s'agit en quelque sorte d'un plan de travail servant à orienter les investissements subséquents dans le développement des soins primaires.

- *75 millions de dollars pour la formation, le recrutement et la rétention de la main-d'œuvre.* La plus grande part du financement lié à la seconde priorité du volet « Santé », c'est-à-dire 63 des 75 millions sur 5 ans pour la formation, le recrutement et la rétention de la main-d'œuvre sont liés aux activités du Consortium national de formation en santé (CNFS). Dans le cadre du Plan d'action, le CNFS s'est engagé à former 1000 nouveaux professionnels francophones de la santé en situation minoritaire d'ici 2008. Il ne s'agit cependant pas seulement de former des professionnels de la santé, une fois leurs études terminées, et de favoriser l'accès à la formation par la formation à distance, les partenariats, ou les collaborations entre institutions. Pour les anglophones, une somme de 12 millions de dollars sert à renforcer la capacité des ressources humaines, à desservir les personnes d'expression anglaise et à offrir, grâce à la technologie, des services aux communautés d'expression anglaise isolées. Ces initiatives sont coordonnées par l'Université McGill.

2.2. LE VOLET « SANTÉ » DU PLAN D'ACTION POUR LES LANGUES OFFICIELLES

2.2.1. Présentation du volet « Santé »

Une grande partie des initiatives en santé comprises dans le Plan d'action découlent des recommandations formulées en 2001 par le Comité consultatif des communautés francophones en situation minoritaire (CCCFSM). M. Hubert Gauthier, actuel président de la Société Santé en français, était alors co-président de ce Comité consultatif. Le CCCFSM a recommandé au gouvernement du Canada d'adopter une stratégie globale comprenant cinq éléments : le réseautage, la formation de la main-d'œuvre, les lieux d'accueil, la technologie et l'information stratégique, et finalement la recherche et la sensibilisation. Les deux derniers éléments, jugés moins prioritaires, avaient été abandonnés lors de l'élaboration du Plan d'action.

Le Plan d'action prévoyait des investissements totaux de 751,3 millions de dollars sur cinq ans, dont 119 millions de dollars consacrés à la santé dans le cadre des mesures visant le développement des communautés. Le montant était ainsi réparti :

- 14 millions de dollars pour le réseautage. Du côté francophone, un investissement de 9,3 millions de dollars a permis la mise sur pied de 17 réseaux régionaux réunissant des professionnels de la santé, des gestionnaires d'établissements, des élus locaux, des enseignants et des représentants des collectivités. Ce réseau, structuré selon les recommandations de l'Organisation mondiale de la Santé, est coordonné par la Société Santé en français qui assure la représentation des cinq groupes de partenaires. L'assemblée annuelle des membres est constituée de cinq représentants de chacun des 17 réseaux provinciaux ou territoriaux membres de la Société, soit un(e) représentant(e) pour chaque catégorie de partenaires. Du côté anglophone, c'est le Réseau communautaire de santé et de services sociaux, Community Health and Social Services Network, qui est chargé du développement des réseaux. Bénéficiant d'un investissement fédéral de 4,7 millions de dollars, il a coordonné la mise sur pied d'un réseau provincial formé de 65 organismes, et de neuf réseaux locaux et régionaux qui créent des partenariats avec les administrations de planification régionales, les

En ce qui a trait aux craintes ou à l'anxiété associée au fait de pouvoir recevoir des services dans sa langue, on n'a pas d'enquête comme telle pour les anglophones du Québec, mais on peut supposer que si c'est intimement lié à la disponibilité des services dans sa langue, les difficultés sont moindres au Québec qu'à l'extérieur du Québec.⁶⁰

Il y a donc des rapprochements à faire entre la situation des anglophones au Québec à l'extérieur de Montréal, et celle des francophones à l'extérieur du Québec, mais il ne faut pas en généraliser la portée, tant que des données plus probantes n'auront pas été recueillies.

2.1.4. Conclusion

La diversité des problématiques rencontrées à la grandeur du pays montre qu'une approche uniforme risquerait de ne pas correspondre aux réalités spécifiques que vivent les communautés de langue officielle en situation minoritaire. En ce sens, et comme il en sera fait état à de nombreuses reprises tout au long de ce rapport, l'approche à privilégier est celle d'une approche par province ou territoire qui permet d'intégrer à titre de partenaires à part entière le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et/ou les autorités régionales compétentes désignées, ainsi que bien sûr les réseaux communautaires.

Les témoignages recueillis sur l'accessibilité des services sont certes fiables, mais ils ne constituent pas une base scientifique qui permettrait de documenter adéquatement les particularités de chacune des problématiques rencontrées par les communautés de chaque province. Le Comité aurait pu émettre une recommandation visant le soutien à la recherche sur l'accessibilité des services, mais il semble qu'une grande partie de ces lacunes sera bientôt corrigée par les résultats d'une étude de grande envergure menée par Statistique Canada, l'*Enquête postcensitaire sur la vitalité des minorités de langue officielle*, et dont les premiers résultats seront diffusés en octobre 2007. Cette enquête est le fruit d'un partenariat entre Statistique Canada et huit agences et ministères du gouvernement fédéral. Le programme est impressionnant :

C'est la première fois qu'une enquête d'une telle envergure est menée qui porte exclusivement sur les minorités de langue officielle. Elle a été faite auprès de 50 000 personnes et comprend 17 modules portant sur des thèmes tels l'éducation, la petite enfance, le parcours linguistique de l'enfance à la vie adulte, l'accès aux soins de santé dans la langue de la minorité, les activités culturelles, les pratiques linguistiques au

Jusqu'à maintenant, nous avons réussi à distribuer plus de 13 000 copies du manuel à la vingtaine d'ateliers de sensibilisation pour rejoindre la communauté francophone et les professionnels de la santé qui vont prodiguer des services de santé en français.⁵⁷

2.1.3. État de santé et services pour les anglophones du Québec

Pour les anglophones du Québec, malgré des difficultés liées au contexte minoritaire, la situation pourrait sembler enviable :

Au Québec, une nouvelle modification a été apportée à la loi sur les soins de santé. Des mesures ont été prévues pour créer des comités dans chacune des régions régionales, afin d'assurer des soins de santé. Chaque région doit développer un plan pour assurer des soins de santé en anglais.⁵⁸

Cette réalité masque toutefois les difficultés rencontrées par les anglophones qui vivent à l'extérieur de Montréal :

Le phénomène que vivent les anglophones au Québec est différent de celui que vivent les Acadiens et les francophones hors Québec. Les anglophones, quand ils sont dans un grand centre urbain, par exemple Montréal, arrivent à obtenir assez facilement des services dans leur langue. Quand ils vivent dans des régions éloignées, leur situation est très semblable à celle des francophones.

Il y a eu un sondage CRQP récemment qui démontre qu'il y a seulement 48 p. 100 des anglophones au Québec qui peuvent obtenir les services dont ils ont besoin, les soins primaires, dans leur langue maternelle. Donc, il y a toujours un grand manque au Québec, malgré ce qu'on pourrait penser.⁵⁹

Cette affirmation est toutefois nuancée par M. Jean-Pierre Corbeil, de Statistique Canada. Il se pourrait que les anglophones du Québec aient moins recours aux services publics institutionnels de la majorité, mais profitent plus que les francophones à l'extérieur du Québec de la présence de réseaux communautaires offrant des services de santé en anglais :

On a remarqué, lors d'études passées, que chez les anglophones du Québec, on utilise plus les réseaux familiaux et les réseaux autour des individus que chez les francophones à l'extérieur du Québec. Ces réalités sont tout de même assez différentes.

⁵⁷ M. Brian Conway (président, RéseauSanté de la Colombie-Britannique), Témoignages, 4 décembre 2006, à 10 h 20.

⁵⁸ M. Roger Farley (directeur exécutif, Bureau d'appui aux communautés de langue officielle, Direction des affaires intergouvernementales, Santé Canada), Témoignages, 26 octobre 2006, à 10 h 05.

⁵⁹ M. Marcel Nouvet (sous-ministre adjoint, Santé Canada), Témoignages, 26 octobre 2006, à 9 h 25.

Au centre, Sudbury offre des services de santé en français. Malheureusement, les services de santé en français n'y sont pas toujours offerts sur une base constante [...]⁵⁴

Au Manitoba, malgré l'enracinement historique profond des francophones, ce n'est que tout récemment que les services en français ont commencé à devenir des acquis :

Je ne vais pas remonter à 1871 et vous parler du fait que l'Hôpital Saint-Boniface a été le premier à voir le jour à l'ouest de l'Ontario. Ce n'est qu'en 1989-1990 qu'il a obtenu officiellement le mandat d'offrir des services en français à la population de Saint-Boniface et Saint-Vital.

C'est en 1999, quand l'Office régional de la santé a été créé, que l'hôpital a obtenu le mandat officiel d'assurer l'offre active de services en français auprès des francophones de Winnipeg, particulièrement ceux de Saint-Boniface et Saint-Vital.⁵⁵

Depuis, les réseaux communautaires ont mis en place de nombreuses initiatives dont nous aurons l'occasion de reparler plus loin.

En Alberta, l'absence de concentrations démographiques importantes rend la coordination d'une offre de services en français très complexe :

Le ministère de la Santé a délégué beaucoup de responsabilités à des autorités régionales de la santé. La province est un échiquier géographique, et nos communautés francophones se répartissent entre toutes ces autorités régionales de la santé. Il nous faut donc rencontrer chacune des autorités régionales de la santé de la province, puisque c'est avec elles que nous devons travailler.

Notre équipe est constituée d'une seule personne, et il y a beaucoup de gens à rencontrer. Évidemment, le fait de répéter le même message neuf fois à des gens qui nous connaissent moins bien est très difficile.⁵⁶

En Colombie-Britannique, il semble que ce soit le dynamisme du réseau communautaire de santé qui a convaincu la province du bien-fondé de ses initiatives auprès de la population francophone :

Dès le départ, nous avons réussi à mobiliser toutes les composantes du système de santé pour développer des programmes, en commençant par la réalisation du BC Health Guide, ou Guide-santé-Colombie-Britannique, en français. Le ministère provincial de la Santé a agi comme principal partenaire de Résosanté pour ce projet, puisqu'il s'agit d'un programme ministériel.

M. Marc-André Larouche (directeur général, Réseau des services de santé en français du Moyen-Nord de l'Ontario), Témoinnages, 10 novembre 2006, à 9 h 45.

M. Michel Tétreault (président-directeur général, Hôpital général Saint-Boniface), Témoinnages, 6 décembre 2006, à 9 h 25.

M. Denis Vincent (président, Réseau santé albertain), Témoinnages, 5 décembre 2006, à 8 h 35.

de santé mentale et 8 centres de santé communautaires [...] De ce nombre, 66 agences sont dites désignées ou identifiées, c'est-à-dire qu'elles sont tenues par la province d'offrir des services de santé en français.⁵¹ Cinq de ces agences sont des établissements d'enseignement postsecondaire qui offrent des services en français.

À l'opposé, en Saskatchewan, il n'y a pas de quartier francophone qui justifierait par exemple la création d'un centre de santé communautaire dont les services seraient diversifiés. Cela a donné lieu à certains témoignages troublants :

Lors d'une visite en région, une dame est venue me voir. Elle m'a expliqué comment fonctionnait la carte préparée par l'infirmière qui s'occupe d'elle parce qu'elle ne parle que le français. Elle était enceinte de huit mois, ne parlait pas un mot d'anglais et vivait en milieu rural. La dame se promenait avec sa carte, au cas où elle devrait appeler le 911 et aurait besoin de savoir quoi dire au téléphone, parce que les services d'urgence ne sont pas bilingues. Cela vous donne une idée de l'ampleur du problème.⁵² Dans certaines régions et à certains endroits, ce problème demeure omniprésent.

Dans le sud de l'Ontario, c'est la dispersion des francophones, ainsi que leur faible poids démographique qui rendent difficile la coordination administrative entre les communautés et les autorités régionales en santé : « Le Réseau franco-santé du sud de l'Ontario couvre un territoire gigantesque. Cela rend les choses très compliquées lorsqu'on veut élaborer des priorités au palier local, parce que les décisions vont bientôt être prises, en Ontario, par ce qu'on appelle les RLSS, les Réseaux locaux d'intégration des services de santé, qui sont des tables de décision régionales. »⁵³

Dans le nord de l'Ontario, la situation est très variable selon les régions :

Par exemple, du côté ouest, la Ville de Sault Ste. Marie s'est déclarée unilingue anglophone. Il y a donc très peu d'ouvertures. En fait, les services de santé en français sont pratiquement inexistant. Or, comme les francophones là-bas forment une population vieillissante, il y a d'importants impacts négatifs sur cette population.

À l'extrême est, par exemple dans la région de North Bay, il y a un peu plus de services en français. Par contre, vu le pourcentage de la population francophone, près de 25 p. 100, les services de santé en français sont pratiquement inexistant.

Mme Nicole Robert (directrice, Réseau des services de santé en français de l'Est de l'Ontario, Réseau des services de santé en français de l'Est de l'Ontario), Témoignages, 19 octobre 2006, à 9 h 10.

Me Soraya Côté (directrice, Réseau santé en français de la Saskatchewan), Témoignages, 0955; voir aussi M. Denis Desgagné (directeur général, Assemblée communautaire francasaskoise), Témoignages, 6 décembre 2006, à 9 h 15.

M. Jean-Gilles Pelletier (directeur général, Centre francophone de Toronto), Témoignages, 9 novembre 2006, à 9 h 20.

situer les professionnels. On trouve un certain nombre de francophones dans un centre, mais c'est un centre anglophone qui fonctionne en français. À Chéticamp, qui est une région très homogène, il y a un système qu'on pourrait officiellement appeler un centre francophone.⁴⁸

La situation est certes meilleure au Nouveau-Brunswick qu'ailleurs, mais les acquis demeurent fragiles, et la solution qui vaut pour la majorité n'est pas nécessairement transférable à la minorité :

Au Nouveau-Brunswick, la loi est claire. Elle prévoit des services de santé pour tous les citoyens, dans la langue de leur choix, n'importe où en province, et c'est ce qu'on veut. Par contre, la réalité est toute autre. Malheureusement, lorsque vient le temps de décider des politiques, on le fait de la même façon pour tout le monde. L'histoire nous a appris que lorsqu'on le fait dans un contexte minoritaire, c'est plus souvent la minorité qui écope que la majorité. C'est donc une question d'outillage, de prise en charge et de renforcement des capacités.⁴⁹

L'universalité formelle de l'accès aux services de santé en français à la grandeur du Nouveau-Brunswick pose également le problème des soins plus spécialisés. À Moncton, de nombreux services spécialisés ne sont disponibles qu'à l'Hôpital de Moncton où les services sont offerts principalement en anglais. Pour ces services, les francophones peuvent difficilement être servis dans leur langue. À l'inverse, à l'Hôpital Georges-Dumont, les services sont offerts principalement en français, mais ils peuvent également être offerts en anglais selon les besoins des patients :

Lorsque vous avez une institution francophone, elle est aussi en mesure de donner des services en anglais. L'inverse n'est pas forcément vrai. On a donc du travail à faire de ce côté pour faire en sorte qu'il y ait des politiques qui soient plus larges afin de permettre l'accessibilité aux francophones à des services spécialisés qu'ils ne pourraient pas obtenir, par exemple, à l'Hôpital Georges-Dumont de Moncton.⁵⁰

Dans l'Est ontarien, où la concentration des francophones peut être importante, jusqu'à 70 p. 100 dans les comtés de Prescott et Russell notamment, le jugement dans la cause de l'Hôpital Montfort a donné un élan de dynamisme important à l'intégration des services en français : « Le système de santé de l'Est ontarien regroupe 20 hôpitaux, 66 organismes de services communautaires de soutien, 26 organismes communautaires

-
- 48 Mme Alphonsine Saulnier (présidente, Réseau santé Nouvelle-Écosse), Témoignages, 7 novembre 2006, à 11 h 00.
- 49 M. Gilles Vienneau (directeur général, Société santé et mieux-être du Nouveau-Brunswick), Témoignages, 7 novembre 2006, à 14 h 15.
- 50 M. Hubert Gauthier (président et directeur général, Société Santé en français), Témoignages, 5 octobre 2006, à 9 h 35.

Ces données sont importantes puisque c'est sur elles que s'est appuyé le CCCFSM de 2001 pour formuler ses recommandations au ministre de la Santé. Ces recommandations sont à la base du volet Santé du Plan d'action pour les langues officielles et c'est sous l'impulsion de ce comité que fut créée la Société Santé en français.

Lors de sa présentation devant le Comité, M. Jean-Pierre Corbeil a présenté d'autres recherches qui permettaient d'expliquer plus précisément certaines affirmations contenues dans l'étude de la FCFA :

Une étude publiée par Louise Marmen et Sylvain Delisle, de Statistique Canada, en 2003, sur les soins de santé en français à l'extérieur du Québec, faisait état des difficultés rencontrées par les francophones de l'extérieur du Québec en ce qui a trait à l'obtention de services de santé en français, en raison notamment du fait que dans plusieurs provinces, les francophones sont proportionnellement plus nombreux dans les régions rurales, alors que les spécialistes francophones, ou susceptibles de pouvoir offrir des services en français, pratiquent surtout dans les grands centres urbains.⁴⁶

Ce ne serait donc pas tant la variable linguistique qui serait déterminante, mais le fait que les francophones sont davantage concentrés dans des régions rurales, et accèdent donc plus difficilement aux services en général qui sont plus rares en régions.

Les témoignages recueillis ont permis de constater à quel point la situation pouvait varier d'une province à l'autre. Par exemple, à Terre-Neuve-et-Labrador, le faible poids démographique fait que des services de santé en français sont à toutes fins pratiques inexistant, même si des interprètes peuvent être mis à la disposition des patients qui le désirent : « On risque d'être mal compris, s'il y a un service d'interprétation. Il n'est pas simple non plus d'aller voir un médecin et de passer par une autre personne pour expliquer quel est le problème. Quand on est sur une civière, cela ne nous tente pas. »⁴⁷

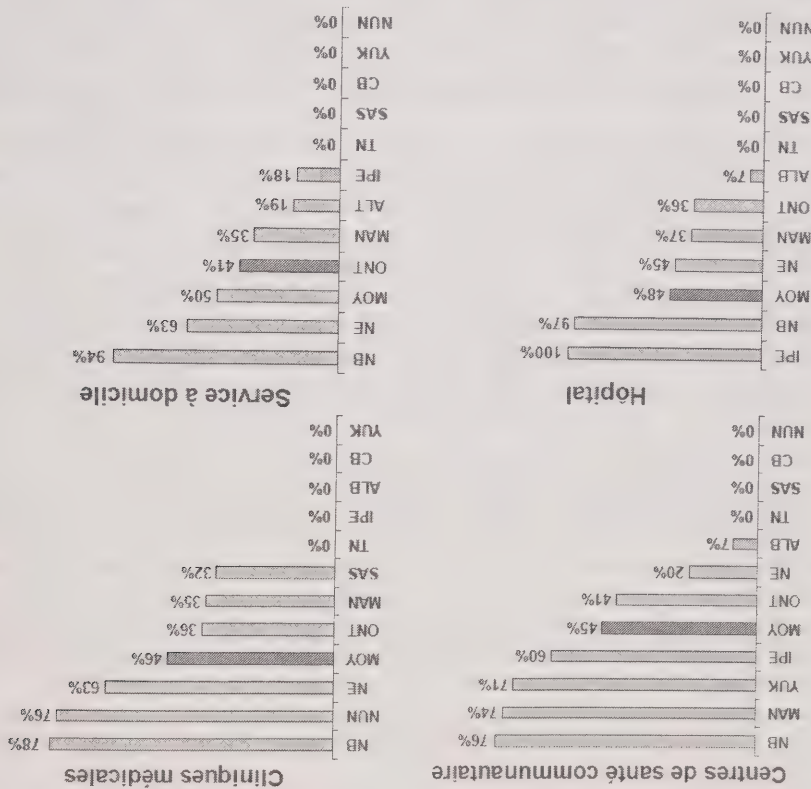
En Nouvelle-Écosse, les services de santé en français n'ont pas fait l'objet d'un développement structuré. C'est pourquoi il est devenu important d'identifier où se trouvaient les professionnels de la santé capables de servir la population francophone :

À Halifax, il n'y a pas de centre de santé en français. À l'heure actuelle, c'est tout à fait par hasard si on a accès aux services de santé en français à Halifax. C'est pourquoi le répertoire des professionnels est devenu très important pour nous. On commence à

46 M. Jean-Pierre Corbeil (Analyste principal de la population, Division de la démographie, Statistique Canada), Témoignages, 17 octobre 2006, à 9 h 10.

47 Mme Cyrida Poirier (directrice générale interimaire, Fédération des francophones de Terre-Neuve et du Labrador), Témoignages, 6 novembre 2006, à 11 h 15.

FIGURE 11
FRANCOPHONES AVANT PARTIELLEMENT OU TOTALEMENT ACCÈS À DES
SERVICES EN FRANÇAIS PAR PROVINCE
(EN PROPORTION DU TOTAL DES FRANCOPHONES PRÉSENTS SUR LE TERRITOIRE)



Source : Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Pour un meilleur accès à des services de santé en français*, 2001, p. 26.

Le tableau précédent fait ressortir que, par exemple, près de 25 p. 100 des francophones du Nouveau-Brunswick et du Manitoba affirment n'avoir aucun accès à des services en français à leur centre de santé communautaire, alors que cette proportion est de 59 p. 100 en Ontario, 80 p. 100 en Nouvelle-Écosse et 93 p. 100 en Alberta. Certains services sont tout simplement inexistant dans certaines provinces. L'accessibilité des services de santé était de 3 à 7 fois plus élevée pour les anglophones que pour les francophones d'une même province ou territoire.⁴⁵

Les études démontrent clairement qu'il y a un lien entre le fait de recevoir des services dans sa langue maternelle et la qualité des soins de santé que l'on reçoit. Si on ne comprend pas l'intervenant comme il faut, la communication sera amoindrie et, par conséquent, il y aura des problèmes de santé, on va mal comprendre les indications du médecin ou on va mal comprendre la prescription qui nous est donnée.³⁹

La prof. Bouchard confirme et précise ces affirmations :

En dépit d'une protection universelle, les usagers du système de soins qui ne peuvent communiquer dans leur langue n'ont pas le même accès ou la même qualité de soins que leurs concitoyens. La barrière linguistique réduit le recours aux services préventifs, limite l'accès à tous les services qui s'appuient sur la communication, notamment la santé mentale, la réadaptation et les services sociaux, ainsi que le suivi adéquat des patients, et en contrepartie, contribue à accroître les services d'urgence et le recours à des examens additionnels pour compenser les problèmes de communication.⁴⁰

Dans le cas de l'accessibilité des services, les données sont beaucoup plus solides que celles concernant l'état de santé, mais demeurent le résultat de jugements d'appréciation subjective qui doivent être utilisés avec prudence. Selon le même rapport du CCCFSM de 2001 cité plus tôt, entre 50 p. 100 et 55 p. 100 des francophones en situation minoritaire n'ont souvent que peu ou pas accès à des services de santé dans leur langue maternelle.⁴¹ Ces constats se fondent sur la même étude coordonnée par la FCFA.⁴² On prenait d'ailleurs soin d'y noter que « les résultats [...] doivent être interprétés avec précaution. L'exercice entrepris ne constitue pas une étude scientifique sujette à une marge d'erreur contrôlée. »⁴³

De manière plus précise, l'étude de la FCFA notait « qu'entre 50 et 55 p. 100 des francophones n'ont aucunement (moins de 10 p. 100 des situations) ou rarement (entre 10 et 30 p. 100 des situations) accès à des services de santé en français. »⁴⁴ Elle notait également que cette accessibilité est très variable selon les provinces et selon le type de services offerts.

39

40

41

42

43

44

- M. Hubert Gauthier (président et directeur général, Société Santé en français), Témoignages, 5 octobre 2006, à 9 h 10.
- Mme Louise Bouchard (professeure, Directrice du programme de doctorat en santé des populations, Université d'Ottawa), 19 octobre 2006, à 9 h 20.
- Comité consultatif des communautés francophones en situation minoritaire, *Rapport au ministre fédéral de la Santé*, septembre 2001.
- FCFA, *Pour un meilleur accès à des services de santé en français*, 2001. Disponible en ligne à : <http://www.fcfa.ca/media/uploads/pdf/82.pdf>.
- Ibid., p. 24.
- Ibid., p. 25.

Lors de son témoignage, M. Hubert Gauthier, à l'époque co-président du CCCFSM, a fait part de son inquiétude quant à la difficulté de mesurer l'état de santé des francophones. Les difficultés semblent venir en grande partie du fait que les systèmes de collecte de données, notamment ceux liés à InfoRoute Santé, ne permettent pas de repérer les francophones. Ce suivi des francophones grâce aux technologies de l'information, de même que l'ajout d'un sous-volet « Recherche » au volet « Santé » du prochain plan d'action permettrait de mieux connaître l'état de santé des communautés en situation minoritaire : « Nous savons qu'il est moins bon, mais nous voulons savoir exactement où, et nous voulons aussi savoir quoi faire pour palier cela. Aussi la recherche nous aide en ce sens. »³⁷

La prof. Bouchard a suggéré que le problème à la base de cette lacune était que les données administratives de santé ne permettent pas d'étudier les communautés de langue officielle en situation minoritaire car la variable linguistique n'est pas inscrite dans les dossiers de santé gérés par les établissements, dossiers qui servent à compiler les statistiques provinciales. Il n'existe pas non plus de suréchantillonnage systématique des communautés de langue officielle en situation minoritaire lors des enquêtes nationales sur la santé que coordonne Statistique Canada.³⁸

Le Comité recommande donc :

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada suggère aux provinces d'inscrire la variable linguistique dans les dossiers de santé, en s'assurant de bien respecter leurs champs de compétence, et que Statistique Canada procède au suréchantillonnage des communautés de langue officielle en situation minoritaire lors de sa prochaine Enquête nationale sur la santé des populations.

2.1.2. Accessibilité des services de santé pour les francophones en situation minoritaire

L'accessibilité des soins de santé est certes un élément majeur permettant de soutenir la vitalité d'une communauté. Il semble également que la disponibilité de ces services dans la langue du patient ait une influence directe sur l'état de santé global des membres de cette communauté :

37

M. Hubert Gauthier (président et directeur général, Société Santé en français), Témoignages, 5 octobre 2006, à 10 h 30.

38

Mme Louise Bouchard (professeure, Directrice du programme de doctorat en santé des populations, Université d'Ottawa), Témoignages, 19 octobre 2006, à 9 h 30.

modèle d'analyse.³³ Il y a là certes une piste stimulante, mais qui demeure insuffisante pour démontrer de manière suffisamment convaincante le lien entre la langue et l'état de santé. Quant à la comparaison avec les anglophones du Québec, certaines autres pistes de recherche, évoquées par Jean-Pierre Corbeil de Statistique Canada, laisseraient croire qu'ils vivent une situation particulière qu'il ne faudrait pas trop rapidement comparer à celle des francophones en situation minoritaire :

La situation des anglophones du Québec, comme tout le monde le sait, est fort différente de celle qu'on trouve à l'extérieur du Québec, et ce, pour un certain nombre de raisons. Il est clair que les francophones à l'extérieur du Québec constituent une population beaucoup plus âgée, donc beaucoup plus susceptible d'avoir besoin de soins de santé. On remarque qu'une proportion beaucoup plus importante de francophones âgés est unilingue. Pour ces gens le stress ou les préoccupations associées au besoin d'être bien compris et de recevoir des services dans sa langue est peut-être plus élevé que pour les anglophones du Québec, où l'accessibilité des soins de santé en anglais est plus répandue.³⁴

Il semble tout de même y avoir un accord de fond entre les chercheurs sur le fait que « le rapport minoritaire/majoritaire semble traduire une inégalité sociale et d'accès aux ressources qui, mêlée aux autres déterminants sociaux de la santé, le statut socioéconomique, l'éducation, l'alphabétisme, l'âge, le sexe et l'immigration, contribue, de fait, aux disparités en santé. »³⁵ Cette même explication semble valoir pour rendre compte de la différence existant entre le revenu moyen des francophones du Nouveau-Brunswick et celui des anglophones. Lorsqu'on élimine l'influence des facteurs autres que linguistiques, une différence significative persiste entre les francophones et les anglophones.³⁶

Les pistes de recherche ne manquent donc pas, mais il est également évident qu'il existe des lacunes importantes concernant nos connaissances sur l'état de santé des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Dans les recommandations initiales formulées en 2001 par le Comité consultatif des communautés francophones en situation minoritaire (CCCFSM), il y avait deux volets qui n'avaient pas été retenus et qui, conjointement, auraient pu permettre de combler certaines de ces lacunes : les technologies de l'information et la recherche.

- 33 Mme Louise Bouchard (professeure, Directrice du programme de doctorat en santé des populations, Université d'Ottawa), 19 octobre 2006, à 10 h 45.
- 34 M. Jean-Pierre Corbeil (Analyste principal de la population, Division de la démographie, Statistique Canada), Témoignages, 17 octobre 2006, à 9 h 55.
- 35 Mme Louise Bouchard (professeure, Directrice du programme de doctorat en santé des populations, Université d'Ottawa), 19 octobre 2006, à 9 h 25.
- 36 Forgues, Eric, M. Beaudin et N. Béland, *L'évolution des disparités de revenu entre les francophones et les anglophones du Nouveau-Brunswick de 1970 à 2000*, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, Moncton, octobre 2006, p. 24.

2.1.1. État de santé des francophones en situation minoritaire

Il est extrêmement difficile pour le moment de se faire une idée précise de l'état de santé des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Dans le rapport de 2001 du Comité consultatif des communautés francophones en situation minoritaire (CCCFSM), on peut lire que les francophones en situation minoritaire sont généralement en moins bonne santé que leurs concitoyens d'une même province.³⁰ Ce constat s'appuie sur une étude coordonnée par la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA) en 2001.³¹ Celle-ci reprenait elle-même d'autres études provinciales antérieures réalisées en 1999 en Ontario et dans les années 1980 au Nouveau-Brunswick. Cette affirmation s'appuie donc sur un croisement de données provenant d'études différentes.

Étant donné l'absence de données fiables, l'étude de la FCFA avait dû utiliser des données indirectes sur les « déterminants » de la santé, plutôt que des données réelles sur l'état de santé lui-même. Les constats portant sur l'état de santé des populations francophones en situation minoritaire figurant dans le rapport de 2001 du CCCFSM sont donc basés sur des données extrêmement fragmentaires qui ne permettent pas de surveiller l'évolution du phénomène jusqu'à aujourd'hui, ni ne permettent de formuler un jugement sur l'amélioration ou la dégradation de la situation dans les années à venir.

Cette lacune fut d'ailleurs identifiée dans l'étude de la FCFA. On y notait, au sujet de l'état de santé des populations présentes dans les communautés francophones et acadiennes en situation minoritaire, que « malheureusement, il n'existe pas d'information fiable et commune pour l'ensemble des communautés francophones et acadiennes en situation minoritaire. »³²

Certains témoignages ont indiqué des pistes de recherche qui vont dans le même sens que l'étude de la FCFA, mais il existe encore très peu d'éléments concluants. Ainsi, lors de son témoignage, la prof. Louise Bouchard de l'Université d'Ottawa nous a indiqué que selon ses analyses, « le fait de vivre en situation minoritaire, pour les deux minorités, anglophone ou francophone, semble influencer négativement l'état de santé perçu des individus. Au-delà de la situation économique, l'éducation ou le sexe, quelque chose intervient. Aussi, c'est plus marqué pour les hommes que pour les femmes, sur la base du

30 Comité consultatif des communautés francophones en situation minoritaire, *Rapport au ministre fédéral de la Santé*, septembre 2001.
 31 FCFA, *Pour un meilleur accès à des services de santé en français*, 2001. Disponible en ligne à : <http://www.fcfa.ca/media/uploads/pdf/82.pdf>.
 32 Ibid., p. 6.

En ce qui concerne les investissements prévus au Plan d'action, le secteur de la santé était le deuxième en importance, avec 119 M\$, tout de même loin des 381,5 M\$ consacrés à l'éducation. Au printemps de 2006, conscient de l'importance de la santé comme indicateur de la vitalité des communautés, le Comité avait entrepris une étude sur l'accessibilité des soins de santé pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire, et parallèlement une étude sur l'immigration. Elles ont par la suite toutes deux été intégrées à l'étude sur la vitalité dans le cadre de laquelle le Comité a entrepris sa tournée du pays. C'est ce qui explique que cette section sur la santé, en plus des nombreux témoignages recueillis auprès des représentants des communautés, comprend également des témoignages provenant des experts et des responsables du Bureau des langues officielles de Santé Canada.

Cette section se divise en deux sous-sections :

- La première trace la portrait global de la situation des communautés de langue officielle en situation minoritaire en ce qui touche la santé : le niveau des connaissances sur l'état de santé, ainsi que ce que révèlent à la fois les témoignages recueillis et les analyses d'experts quant à l'accessibilité des services de santé;

- La seconde présente les éléments du volet « Santé » du Plan d'action, évalue les résultats en fonction des témoignages recueillis, et formule des recommandations touchant les trois champs d'action prioritaires du plan d'action : le réseautage, la formation et la rétention de la main-d'œuvre, ainsi que le développement des soins primaires.

Notre analyse fait ressortir que, parmi tous les éléments du Plan d'action, le volet « Santé » est celui qui, de loin, a enregistré les résultats les plus tangibles. Cette réussite est le résultat du travail remarquable accompli par la Société Santé en français, par le Consortium national de formation en santé, ainsi que par le Community Health and Social Services Network. En tenant compte des réserves évoquées à la section 2.2.2.3., les efforts déployés par ces trois organisations méritent d'être reconnus à leur juste valeur et le gouvernement ne devrait avoir aucune hésitation à offrir un soutien budgétaire à long terme aux initiatives qu'elles ont mises de l'avant.

- Les initiatives en alphabétisation semblent bien lancées pour la communauté francophone, mais semblent accuser un retard important pour la communauté anglophone.

- En immigration, il est trop tôt pour évaluer les résultats puisque l'essentiel des efforts a été consacré à la planification.

- La création du Fonds d'habilitation permet d'envisager une meilleure coordination des activités des différents ministères oeuvrant dans le développement des ressources humaines et l'employabilité dans l'économie communautaire.

- Avec des ressources financières accrues, l'Agence de gestion de la fonction publique sera plus en mesure de faire progresser la dualité linguistique au sein de l'appareil fédéral, malgré l'écart qui semble continuer de se creuser entre le besoin et l'offre de formation linguistique pour les fonctionnaires.

Plusieurs commentaires de la Commissaire précédente permettent de faire le lien entre ce qui se passe au sein des institutions fédérales, et ce que vivent concrètement les communautés sur le terrain. Ce point de vue des communautés constitue l'objet principal des analyses qui suivent la présente section, mais le Comité a jugé important de bien situer les actions du gouvernement fédéral dans son contexte démographique, législatif, institutionnel et financier. Cela permet, d'une part, d'apprécier à sa juste valeur la complexité de la tâche qui incombe au gouvernement, et d'autre part, de démontrer que le progrès ou le recul de la vitalité des communautés sous certains aspects peut dépendre directement de ses actions, bonnes ou mauvaises, ou de son inaction.

1.7. BILAN SOMMAIRE DU PLAN D'ACTION POUR LES LANGUES OFFICIELLES

La publication à l'automne de 2005 du Rapport de mi-parcours du gouvernement, intitulé *Le point sur la mise en œuvre du Plan d'action pour les langues officielles*, n'a pas permis de se faire une idée claire de la progression des initiatives mises en place. Dans bien des cas, particulièrement en éducation, il était trop tôt pour évaluer les retombées réelles des nouveaux investissements.

Dans son *Rapport annuel 2005-2006*, la Commissaire aux langues officielles précédente, Mme Dyane Adam, a salué certaines initiatives et s'est montrée très critique envers d'autres. Cependant, son jugement est en général assez sévère, car elle affirme que « la transparence n'a pas toujours été au rendez-vous dans la mise en œuvre du Plan d'action. Les données sur les activités et les investissements restent imprécises et ne permettent pas une reddition de comptes suffisamment détaillée. De plus, les retards enregistrés sont restés sans explications valables²⁹ ». Ses principales observations sont les suivantes :

- Dans le domaine de l'éducation, la commissaire note qu'à mi-chemin les progrès sont à peine perceptibles. Des fonds substantiels n'ont commencé à être dégagés qu'à la fin de 2005.

- Sous l'angle du développement des communautés, les progrès les plus tangibles ont été enregistrés dans le domaine de la santé où le développement des infrastructures et des réseaux de collaboration et de formation en français vont bon train, de même qu'en anglais au Québec.

- Dans la fonction publique, on assiste à un plafonnement dans la disponibilité des services dans les deux langues, ce qui vient soutenir la recommandation de la commissaire quant à la nécessité de réviser le *Règlement sur les langues officielles*.

- Dans le domaine de la justice en français, les investissements ont favorisé des activités de formation, le développement d'outils juridiques et linguistiques, des mécanismes de consultation et la sensibilisation à l'accès à la justice.

- Dans le domaine de la petite enfance, il faut saluer l'inclusion de clauses prévoyant des places en garderie pour les communautés de langue officielle en situation minoritaire dans les ententes signées avec les provinces, mais les projets de recherche tardent à être lancés.

VOLET APPRENTISSAGE DE LA LANGUE SECONDE				
Ententes féd.-prov.-terr pour l'apprentissage de la langue seconde	\$ 64,871,958	\$ 66,245,086	\$ 81,320,260	\$ 104,553,812
Programme régulier	\$ 43,796,843	\$ 45,818,258	\$ 55,861,270	\$ 80,418,605
Plan d'action pour les langues officielles	\$ 43,796,843	\$ 45,043,258	\$ 44,710,394	\$ 55,081,029
Programme de perfectionnement linguistique	\$ 344,866	\$ 775,000	\$ 11,150,876	\$ 25,337,576
Appui complémentaire à l'apprentissage linguistique	\$ 16,750,249	\$ 17,333,208	\$ 22,523,101	\$ 21,230,498
Programme régulier		\$ 16,846,458	\$ 17,745,901	\$ 16,532,498
Plan d'action pour les langues officielles		\$ 486,750	\$ 4,777,200	\$ 4,698,000
Bourses d'été de langues	\$ 11,466,774			
Moniteurs de langue officielle (langue seconde)	\$ 5,283,475			
Collaboration avec le secteur non-gouvernemental		\$ 411,840	\$ 562,160	\$ 533,745
Jeunesse Canada au travail (langue seconde ou deux langues ensemble)	\$ 3,980,000	\$ 2,681,780	\$ 2,373,729	\$ 2,370,964
ADMINISTRATION DES PROGRAMMES (exclus du total)	\$ 9,774,298	\$ 9,994,316	\$ 11,154,154	n/d
Dépenses du Plan d'action pour les langues officielles		\$ 13,950,000	\$ 64,341,056	\$ 105,537,524

VOLET ÉDUCATION DANS LA LANGUE DE LA MINORITÉ				
Ententes féd-prov-terr enseignement dans la langue de la minorité	\$ 148,185,461	\$ 135,580,116	\$ 162,519,146	\$ 179,393,341
Programme régulier	\$ 144,819,060	\$ 132,538,505	\$ 159,443,027	\$ 175,139,639
<i>Plan d'action pour les langues officielles</i>	\$ 144,819,060	\$ 122,763,505	\$ 116,238,066	\$ 107,365,771
Appui complémentaire à l'apprentissage linguistique	\$ 2,257,351	\$ 9,775,000	\$ 43,204,961	\$ 67,773,868
Programme régulier		\$ 2,278,568	\$ 2,285,619	\$ 3,063,702
<i>Plan d'action pour les langues officielles</i>		\$ 2,190,478	\$ 1,662,819	\$ 2,361,702
Bourses d'été pour francophones hors-Québec	\$ 515,226	\$ 88,090	\$ 622,800	\$ 702,000
Moniteurs de langue officielles (minorité)	\$ 1,742,125			
Collaboration avec le secteur non-gouvernemental		\$ 763,043	\$ 790,500	\$ 1,190,000
Programme de perfectionnement linguistique	\$ 1,109,050			

MISE EN VALEUR DES LANGUES OFFICIELLES				
Données des Comptes publics	\$ 69,869,987	\$ 71,556,614	\$ 85,864,659	\$ 109,183,551
Programme Promotion de la compréhension interculturelle			\$ 90,962,187	\$ 110,341,443
Subventions			\$ 468,984	\$ 353,467
Contributions			\$ 90,483,203	\$ 106,467,119
Programme Participation à la vie communautaire et civique				
Contributions			\$ -	\$ 3,520,857
VOLET PROMOTION DE LA DUALITÉ LINGUISTIQUE				
Appui à la dualité linguistique (appréciation et rapprochement)	\$ 4,998,029	\$ 5,311,528	\$ 4,544,399	\$ 4,629,739
(collaboration en matière de promotion)	\$ 3,977,161	\$ 4,689,927	\$ 4,026,005	\$ 4,105,682
(appui à l'innovation)		\$ 3,579,493	\$ 3,426,505	\$ 3,291,969
Collaboration avec le secteur bénévole (capacité bilingue)		\$ 1,110,434	\$ 599,500	\$ 813,713
(appui à l'interprétation et à la traduction)	\$ 1,020,868	\$ 621,601	\$ 518,394	\$ 524,057
(appui à l'innovation)		\$ 498,726	\$ 468,984	\$ 353,467
		\$ 122,875	\$ 49,410	\$ 170,590

PATRIMOINE CANADIEN

2002-2003

2003-2004

2004-2005

2005-2006

PROGRAMMES D'APPUI AUX LANGUES OFFICIELLES

Données des Comptes publics	\$ 272,939,386	\$ 264,535,172	\$ 300,337,722	\$ 341,470,899
Programme Identité canadienne	\$ 267,474,698	\$ 264,257,559	\$ 300,263,331	\$ 341,478,897
Subventions				
Contributions	\$ 5,975,246	\$ 5,933,186		
Programmes	\$ 209,077,420	\$ 190,143,422		
Organismes	\$ 52,422,032	\$ 68,180,951		

DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE

\$ 203,069,399

\$ 192,978,558

\$ 214,473,063

\$ 232,287,348

Données des Comptes publics

Programme Dév. des communautés et renf. des capacités

Subventions

Contributions

\$ 4,595,787

\$ 204,715,357

\$ 4,972,337

\$ 226,165,117

VOLET VIE COMMUNAUTAIRE

\$ 54,883,938

\$ 57,398,442

\$ 51,953,917

\$ 52,894,007

Collaboration avec le secteur communautaire / Appui aux communautés

Programme régulier

Fonds stratégique

Plan d'action pour les langues officielles

Administration de la justice dans les deux langues officielles

Ententes féd-prov-terri pour les services dans la langue de la minorité

Programme régulier

Plan d'action pour les langues officielles

Partenariat interministériel avec les communautés de langue officielle

Jeunesse Canada au travail (minorité)

\$ 6,316,864

\$ 5,321,876

\$ 3,906,677

\$ -

\$ 893,926

\$ 1,323,833

\$ 1,149,893

\$ 1,149,893

qu'environ 115 millions de dollars de moins que prévu aient été dépensés dans le cadre des ententes fédérales-provinciales-territoriales pour l'enseignement dans les écoles francophones à l'extérieur du Québec. Pour les programmes d'enseignement de la langue seconde, ce manque à gagner devrait être d'environ 10 millions de dollars.

- Dans l'ensemble, après un départ lent en 2003-2004 et 2004-2005, les investissements du Plan d'action semblent bel et bien au rendez-vous à partir de l'exercice financier 2005-2006. Par contre, suite aux investissements provenant du Plan d'action, les investissements dans les programmes réguliers ont connu une baisse importante de 26 p. 100 dans le volet Éducation dans la langue de la minorité, soit 37,5 millions de moins en 2005-2006 qu'en 2002-2003, et une légère baisse pour le volet Vie communautaire, alors qu'il y a eu durant la même période une augmentation importante de 26 p. cent (11,3 millions) des montants consacrés aux ententes pour l'apprentissage de la langue seconde.

entièrement attribuable à la hausse des investissements au cours des exercices financiers 2004-2005 et 2005-2006, après une baisse en 2003-2004.

- Près de 40 millions d'augmentation sont attribuables au volet Apprentissage de la langue seconde dont les dépenses ont augmenté de 61 p. 100 au cours des trois derniers exercices financiers. En comparaison, les dépenses dans le volet Éducation dans la langue de la minorité ont augmenté de 21 p. 100 durant la même période, soit une augmentation de 31,2 millions. Le volet Promotion de la dualité linguistique a connu une légère baisse des investissements au cours des trois derniers exercices financiers, et le volet Vie communautaire a connu une baisse de 2 millions de dollars au cours de la même période, soit une diminution de 3,6 p. 100.

- Lors du lancement du *Plan d'action pour les langues officielles*, 346 millions de dollars devaient être dépensés en cinq ans pour les volets Éducation dans la langue de la minorité et Apprentissage de la langue seconde, dans le cadre des ententes fédérales-provinciales-territoriales en éducation. Ces sommes devaient s'ajouter aux 943 millions déjà prévus aux programmes réguliers, pour un montant global de 1,289 milliard sur cinq ans. Après trois exercices financiers, 649,2 millions ont été dépensés, dont 158,0 millions provenant des crédits alloués au Plan d'action. Pour ces ententes en éducation, si on additionne les programmes réguliers et les investissements du Plan d'action, il reste donc 639,9 millions à dépenser pour les exercices financiers 2006-2007 et 2007-2008, dont 188,0 millions devraient provenir des crédits alloués spécifiquement au Plan d'action. Or la ministre de la Francophonie et des Langues officielles a annoncé que ce seront plutôt 514,0 millions de dollars qui seront dépensés au cours des deux derniers exercices financiers couverts par le Plan d'action, ce qui maintiendrait les niveaux actuels de dépenses.²⁸ Il faut donc s'attendre à un manque à gagner d'environ 125,9 millions de dollars (639,9 – 514,0) dans les sommes dépensées en éducation à la fin des cinq années du Plan d'action, soit 36,4 p. cent du budget total que le Plan d'action devait consacrer à l'éducation.

- À la fin des cinq années du Plan d'action, le 31 mars 2008, et si les niveaux de dépenses de 2005-2006 sont maintenus, il faut s'attendre à ce

²⁸ Voir les déclarations de l'honorable Josée Verner, ministre de la Francophonie et des Langues officielles, Témoignages, 8 juin 2006, à 9 h 25. Ces déclarations correspondent au maintien des engagements signés le 3 novembre 2005 dans le cadre du Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 2005-2006 à 2008-2009 entre le gouvernement du Canada et le Conseil des ministres de l'éducation (Canada).

du doublet linguistique au Canada, ainsi que l'Appui à l'innovation (0,8 M \$) qui soutient des projets améliorant la visibilité de la dualité linguistique canadienne;

- et le sous-volet Collaboration avec le secteur bénévole (capacité bilingue) (0,5 M \$), qui désigne principalement l'Appui à l'interprétation et à la traduction pour des organisations souhaitant favoriser une participation dans les deux langues officielles lors d'événements publics et accroître le nombre de documents disponibles dans les deux langues officielles, ainsi qu'un volet résiduel de l'Appui à l'innovation qui peut servir à promouvoir une offre de services dans les deux langues officielles.

- et le volet Apprentissage de la langue seconde (104,5 M \$) qui comprend deux sous-volets :

- le sous-volet Collaboration intergouvernementale (101,6 M \$) qui comprend les ententes fédérales-provinciales-territoriales, conclues directement avec les provinces ou territoires, ou par l'entremise du Conseil des ministres de l'éducation du Canada (CMEC) pour l'enseignement de la langue seconde (80,4 M \$), ainsi que l'Appui complémentaire à l'apprentissage linguistique qui comprend des bourses de perfectionnement en immersion et des postes de moniteurs de langue seconde (21,2 M \$);

- le sous-volet Collaboration avec le secteur non gouvernemental (0,5 M \$) qui soutient des projets qui contribuent à l'accroissement de la production et de la diffusion des connaissances, des méthodes et des outils liés à l'enseignement de la langue seconde;

- et le sous-volet Jeunesse Canada au travail (langue seconde ou bilinguisme) (2,4 M \$) qui permet d'offrir aux étudiants des emplois d'été dans leur domaine d'étude dans leur deuxième langue officielle et d'offrir aux étudiants des stages visant l'acquisition et le perfectionnement de compétences dans les domaines clés du marché du travail touchant les langues officielles au Canada.

1.6. ANALYSE SOMMAIRE DES DONNÉES FINANCIÈRES

- L'augmentation des dépenses pour l'ensemble des programmes administrés par Patrimoine canadien au cours des trois derniers exercices financiers est de l'ordre de 25 p. 100, passant de 272,94 millions de dollars en 2002-2003 à 341,48 millions de dollars en 2005-2006, soit une augmentation de 68,5 millions. Cette augmentation est cependant

- le sous-volet Partenariat interministériel avec les communautés de langue officielle (PICLO) (3,9 M \$)²⁷ par lequel Patrimoine canadien transfère des fonds à un autre ministère ou organisme fédéral dont les programmes peuvent contribuer au développement des communautés minoritaires de langue officielle;

- le sous-volet Jeunesse Canada au travail (minorité) (1,1 M \$) offre aux étudiants des emplois d'été dans leur domaine d'étude au sein d'une communauté minoritaire de langue officielle où ils peuvent utiliser leur première langue officielle;

- et le volet Éducation dans la langue de la minorité (179,4 M \$) qui comprend deux sous-volets :

- le sous-volet Collaboration intergouvernementale (178,1 M \$) qui comprend les ententes fédérales-provinciales-territoriales, conclues directement avec les provinces ou territoires, ou par l'entremise du Conseil des ministres de l'éducation du Canada (CMEC) pour l'enseignement dans la langue de la minorité (175,1 M \$), ainsi que des bourses de perfectionnement et des postes de moniteurs pour les jeunes francophones provenant des communautés en situation minoritaire (3,0 M \$);

- et le volet Collaboration avec le secteur non gouvernemental (1,2 M \$) qui soutient des projets qui contribuent à l'accroissement de la production et de la diffusion des connaissances, des méthodes et des outils liés à l'enseignement dans la langue de la minorité.

- le programme Mise en valeur des langues officielles (109,2 M \$), comprend également deux volets :

- le volet Promotion de la dualité linguistique (4,6 M \$) qui comprend deux sous-volets :

- le sous-volet Appui à la dualité linguistique (appréciation et rapprochement) (4,1 M \$) comprend la Collaboration en matière de promotion (3,3 M \$) qui soutient les organismes canadiens sans but lucratif dont les activités principales contribuent à promouvoir la

i) pour assurer la consultation publique sur l'élaboration des principes d'application et la révision des programmes favorisant la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.²⁴

La ministre du Patrimoine canadien dépose un rapport annuel au Parlement sur les questions relevant de sa mission en matière de langues officielles. Les dépenses totales de la Direction générale des programmes d'appui aux langues officielles pour l'exercice financier 2005-2006 étaient de 341 478 897 \$, comparativement à 300 263 331 \$ en 2004-2005, et 264 257 559 \$ en 2003-2004.²⁵

Ces dépenses sont réparties entre deux grands programmes :

- le programme Développement des communautés de langue officielle (232 M \$)²⁶, comprend deux volets :
- le volet Vie communautaire (52,9 M \$) qui comprend les sous-volets suivants :

- le sous-volet Collaboration avec le secteur communautaire (37,4 M \$) comprend les subventions et contributions versées aux organismes communautaires ainsi que les dépenses du Fonds stratégique qui est un fonds discrétionnaire d'une valeur annuelle d'environ cinq millions de dollars permettant au Ministère de financer des projets de grande envergure de même que des projets interrégionaux ou pancanadiens;
- le sous-volet Collaboration intergouvernementale en matière de services dans la langue de la minorité (14,3 M \$) comprend les ententes fédérales-provinciales-territoriales sur l'amélioration des services provinciaux, territoriaux et municipaux dans la langue de la minorité;

24 Partie VII de la Loi sur les langues officielles.

25 Données des *Comptes publics du Canada*. Ces données peuvent présenter de légères variations avec celles présentées par le ministère du Patrimoine canadien dans ses rapports annuels sur les langues officielles.

26 Ministère du Patrimoine canadien, *Estimations pour l'exercice financier 2005-2006*.

Dans le cadre de cette mission, sous la partie VII de la Loi sur les langues officielles, la ministre du Patrimoine canadien²³ favorise la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne, en prenant toute mesure :

a) de nature à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement;

b) pour encourager et appuyer l'apprentissage du français et de l'anglais;

c) pour encourager le public à mieux accepter et apprécier le français et l'anglais;

d) pour encourager et aider les gouvernements provinciaux à favoriser le développement des minorités francophones et anglophones, et notamment à leur offrir des services provinciaux et municipaux en français et en anglais et à leur permettre de recevoir leur instruction dans leur propre langue;

e) pour encourager et aider ces gouvernements à donner à tous la possibilité d'apprendre le français et l'anglais;

f) pour encourager les entreprises, les organisations patronales et syndicales, les organismes bénévoles et autres à fournir leurs services en français et en anglais et à favoriser la reconnaissance et l'usage de ces deux langues, ainsi que pour collaborer avec eux à ces fins;

g) pour encourager et aider les organisations, associations ou autres organismes à refléter et promouvoir, au Canada et à l'étranger, le caractère bilingue du Canada;

h) sous réserve de l'aval du gouverneur en conseil, pour conclure avec des gouvernements étrangers des accords ou arrangements reconnaissant et renforçant l'identité bilingue du Canada;

23 En février 2006, la ministre du Patrimoine canadien a délégué à la Partie VII de la Loi sur les langues officielles, M^{me} Josée Verner, ses responsabilités en vertu de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles.

1.4.5. Industries de la langue

Dans un souci de contrer la fragmentation et le manque de visibilité de ces industries, de favoriser le recrutement d'une relève suffisante et de soutenir la recherche, le Plan d'action prévoyait des investissements de 20 millions de dollars répartis ainsi :

- 5 millions de dollars pour la création d'une association représentative et le financement de ses activités de coordination;
- 5 millions de dollars pour une initiative de mise en marché et d'image de marque au Canada et à l'étranger, favorisant la visibilité des industries et le recrutement de nouveaux talents;
- 10 millions de dollars pour la création d'un centre de recherches sur les industries de la langue.

1.4.6. Fonds d'habilitation

La création du Fonds d'habilitation en mars 2005 est venue renforcer les efforts des Réseaux de développement économiques et d'employabilité (RDÉE) et des Community Economic Development and Employability Committees (CEDEC), après la révision du mandat du Fonds d'appui aux communautés minoritaires de langue officielle, et de mieux coordonner les demandes d'aide auprès des différentes institutions fédérales. Ce Fonds est doté d'un financement annuel de 12 millions de dollars pendant les trois dernières années du Plan d'action.

Comme mentionné plus haut, l'objectif du Plan d'action était double : soutenir l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire d'une part, et mieux enraciner l'importance de la dualité linguistique dans la fonction publique fédérale, d'autre part. C'est surtout la réalisation du premier de ces deux grands objectifs que cette étude vise à évaluer afin d'envisager des maintenant les suites à donner au Plan d'action après son échéance à la fin de l'exercice financier se terminant le 31 mars 2008.

1.5. LE PROGRAMME DES LANGUES OFFICIELLES DU MINISTÈRE DU PATRIMOINE CANADIEN

La ministre du Patrimoine canadien suscite et encourage la coordination et la mise en œuvre par les institutions fédérales de l'engagement du gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement et à appuyer le développement des minorités de langue officielle, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

- 8 millions de dollars sur cinq ans pour l'amélioration des services humaines, d'industrie Canada et des agences régionales de développement, au sein des structures existantes, notamment par l'embauche de conseillers bilingues.

Dans le domaine du partenariat avec les provinces et les territoires, le Plan d'action prévoyait une bonification de la contribution de Patrimoine canadien aux ententes fédérale-provinciales-territoriales en matière de services dans la langue de la minorité. Ces ententes visent à soutenir et encourager les gouvernements provinciaux et territoriaux qui améliorent la prestation de services auprès des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Dans le domaine de l'appui à la vie communautaire, le Plan d'action prévoyait une enveloppe supplémentaire de 19 millions de dollars sur cinq ans servant à financer des projets qui seront soumis à Patrimoine canadien et qui seront susceptibles d'aider les communautés, notamment pour les centres communautaires, la culture et les médias.

1.4.4. Fonction publique fédérale

Avec des investissements prévus de 64,6 millions de dollars sur cinq ans, la revitalisation de la dualité linguistique au sein de la fonction publique fédérale constituait un élément important du *Plan d'action pour les langues officielles*. Même si cet aspect du Plan ne sera abordé que de manière indirecte dans le cadre de cette étude, il est utile d'en rappeler les principaux éléments :

- 14 millions de dollars pour des investissements du Conseil du Trésor visant à soutenir les initiatives des autres ministères et organismes, notamment par la création d'un Fonds régional pour les partenariats pour adapter localement des actions fédérales, et d'un Fonds d'innovation en matière de langues officielles soutenant l'offre de services dans les deux langues officielles et le milieu de travail correspondant;
- Une bonification de 12 millions de dollars des budgets de la Direction des langues officielles du Secrétariat du Conseil du Trésor afin d'élaborer des mécanismes de vérification de la conformité des institutions fédérales;
- 38,6 millions de dollars à la Commission de la fonction publique afin d'augmenter la capacité bilingue de la fonction publique, notamment en favorisant l'embauche de candidats déjà bilingues, en offrant de la formation à ceux qui ne le sont pas, et en favorisant la rétention et le développement des compétences linguistiques.

- 27 millions de dollars pour le respect des obligations juridiques découlant de la mise en œuvre de la *Loi sur la rédaction des textes législatifs*²¹ et du dossier de la *Loi sur les conventions*²²;

- 18,5 millions de dollars consacrés à des mesures ciblées visant à améliorer l'accès à la justice dans les deux langues officielles, dont le financement d'initiatives fédérales-provinciales-territoriales, le financement des associations des juristes d'expression française, la création d'un mécanisme de consultation avec les communautés, et le développement d'outils de formation destinés aux conseiller juridiques du ministère de la Justice.

Dans le domaine de l'immigration, le Plan d'action prévoyait 9 millions de dollars sur cinq ans, administrés par Citoyenneté et Immigration Canada qui ne bénéficiait pas auparavant de financement stable consacré aux communautés de langue officielle en situation minoritaire. Ces sommes devaient financer des études de marché et la réalisation de documents promotionnels destinés à l'étranger et appuyer des centres d'information pour immigrants francophones ainsi que des cours de français à distance.

Dans le domaine du développement économique, le Plan d'action prévoyait les mesures suivantes :

- 13 millions de dollars sur cinq ans pour le programme Francommunautés virtuelles qui vise l'augmentation des cyberservices en français rassemblant les collectivités francophones et acadiennes;
- 7,3 millions de dollars sur cinq ans, à même les budgets existants de Développement des ressources humaines, pour les stages de formation liés au développement économique, en plus de 2 millions de dollars de fonds supplémentaires alloués aux agences de développement régional;
- 10 millions de dollars sur cinq ans pour soutenir les projets pilotes de développement des infrastructures technologiques améliorant la prestation des services;

²¹ Sanctionnée en juin 2002, cette loi vise à assurer la constitutionnalité de dispositions législatives édictées en anglais seulement avant la *Loi sur les langues officielles* de 1969.

²² Suite à l'émission par la GRC de constats d'infraction rédigés en français seulement dans la portion du territoire de la Capitale nationale située au Québec, un jugement de la Cour fédérale de 2001 avait demandé que des mesures soient prises pour corriger des lacunes de cette loi.

1.4.3. Développement des communautés

Afin de soutenir la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire, le Plan d'action avait identifié sept domaines d'action : la petite enfance, la santé, la justice, l'immigration, le développement économique, le partenariat avec les provinces et territoires et l'appui à la vie communautaire.

Dans le domaine de la petite enfance (22 millions de dollars sur cinq ans), les engagements étaient de trois ordres :

- 7,4 millions de dollars pour le développement des services d'alphabétisation;

- 10,8 millions de dollars pour la recherche par des projets pilotes permettant d'évaluer comment les services de garde en français influencent le développement culturel et linguistique des jeunes enfants;

- 3,8 millions de dollars pour le soutien aux organisations nationales pour le partage de leur savoir sur le développement de la petite enfance dans les communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Dans le domaine de la santé, le Plan d'action prévoyait des investissements totaux de 119 millions de dollars ainsi répartis :

- 14 millions de dollars pour le réseautage afin de permettre la mise sur pied de réseaux régionaux réunissant des professionnels de la santé, des gestionnaires d'établissement, des élus locaux, des enseignants et des représentants des collectivités;

- 75 millions de dollars pour la formation, le recrutement et la rétention de la main-d'œuvre, dont 63 millions administrés par le Consortium national de formation en santé pancanadien dont l'objectif est la formation de 1000 nouveaux professionnels de la santé francophones en situation minoritaire d'ici 2008;

- 30 millions de dollars, dont 10 millions pour la communauté anglophone du Québec, pour le Fonds pour l'adaptation des soins de santé primaires (Entente Santé 2000), ce qui constitue une bonification substantielle d'une entente fédérale-provinciale conclue en 2000 et qui prenait fin en 2006.

Dans le domaine de la justice, le Plan d'action prévoyait 45,5 millions de dollars répartis entre deux groupes d'initiatives :

5) La mise en place d'un processus d'évaluation des mesures prises dans le cadre du Plan d'action, notamment la préparation d'un rapport de mi-parcours et d'une évaluation globale à la fin de la période de mise en œuvre.

Afin d'assurer la coordination globale du Plan d'action, celui-ci prévoit un budget de 13,5 millions de dollars accordés sur une période de cinq ans au Bureau du Conseil privé. En février 2006, ce budget a été transféré au ministère du Patrimoine canadien.

1.4.2. Education

Plus de la moitié des investissements de 751,3 millions prévus par le Plan d'action sont destinés à l'éducation en fonction des objectifs suivants :

- L'augmentation de la proportion des ayants droit inscrits dans les écoles francophones de 68 p. 100 en 2003 à 80 p. 100 en 2013;
- L'appui à l'enseignement du français aux anglophones du Québec et le soutien aux écoles anglophones de l'extérieur de Montréal;
- L'augmentation de la proportion des diplômés des écoles secondaires ayant une connaissance fonctionnelle de leur deuxième langue officielle de 24 p. 100 en 2003 à 50 p. 100 en 2013;
- L'augmentation du nombre de participants aux programmes de bourses d'été et de moniteurs de langue;

- La promotion de la recherche.

Afin de concrétiser ces objectifs ambitieux, le Plan d'action prévoit une bonification importante du financement des ententes fédérales-provinciales-territoriales : 209 millions de dollars de plus sur cinq ans aux programmes existants pour l'enseignement dans la langue de la minorité, et 137 millions de dollars de plus sur cinq ans pour l'enseignement de la langue seconde. Ces ententes constituent une estimation des coûts supplémentaires encourus dans chaque province et territoire pour offrir l'enseignement dans la langue de la minorité et l'enseignement de la langue seconde, en comparaison avec ce qu'il en coûterait pour le même nombre d'élèves si l'enseignement était donné dans la langue de la majorité. Le Plan d'action prévoit également une bonification de 35,5 millions de dollars des programmes de moniteurs de langues officielles et de bourses d'été pour les étudiants.

1) Une optique langues officielles applicable à l'élaboration de tout nouveau projet émanant d'une institution fédérale. L'article 7 du Cadre stipule en effet que « toutes les institutions fédérales sont tenues d'analyser les incidences des propositions qui font l'objet de mémoires au Cabinet sur les droits linguistiques du public et des fonctionnaires fédéraux¹⁸ ».

2) La mise en place, par chaque institution fédérale, d'un processus systématique de sensibilisation des employés, d'évaluation des incidences sur la dualité linguistique et le développement des communautés, de consultation des publics intéressés, « en particulier les représentants des communautés minoritaires de langue officielle, dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des programmes¹⁹ », et d'évaluation des résultats.

3) La mise en place d'un mécanisme de coordination horizontale centré sur le ministre responsable des langues officielles. Ce dernier doit désormais veiller à ce que les institutions fédérales respectent les obligations qui leur incombent en vertu de la Loi sur les langues officielles et du Plan d'action. Ce rôle de surveillance sera appuyé par le Comité des sous-ministres sur les langues officielles, ainsi que par un secrétariat intégré au Bureau du Conseil privé.²⁰

4) L'attribution d'un rôle d'examen élargi au ministère de la Justice permettant d'évaluer les implications juridiques sur les langues officielles des initiatives des institutions fédérales.

¹⁸ Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. Plan d'action pour les langues officielles, Annexe 1, Cadre d'imputabilité et de coordination, article 7, p. 68.

¹⁹ Idem, article 17, p. 70.

²⁰ En février 2006, ces responsabilités ont été transférées au ministère du Patrimoine canadien, de même que le Secrétariat aux langues officielles qui exerçait ces responsabilités. Voir le Décret transférant du Bureau du Conseil privé au ministère du Patrimoine canadien la responsabilité à l'égard du Secrétariat des langues officielles.

droits et libertés, ainsi que l'enseignement de la langue seconde, permettant la promotion de la dualité linguistique;

b) le développement des communautés, visant un meilleur accès aux services publics dans le domaine de la santé, de la petite enfance et de la justice, en même temps que la création d'outils de développement économique;

c) la fonction publique, par laquelle le gouvernement fédéral se doit de donner l'exemple, en améliorant la prestation des services fédéraux dans les deux langues officielles, la participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise dans l'administration fédérale, et l'emploi des langues officielles au travail; et

3) un soutien accru au développement des industries de la langue, de manière à combattre la pénurie de professeurs spécialisés en formation linguistique et en traduction, et en élargissant l'éventail des carrières susceptibles de développer les compétences langagières au sein de la fonction publique fédérale.

4) En mars 2005, le gouvernement du Canada a intégré au Plan d'action la création du Fonds d'habilitation des communautés de langue officielle, qui est un complément aux programmes existants de soutien au développement des ressources humaines et du développement économique communautaire.

1.4.1. Le Cadre d'imputabilité et de coordination

Ce cadre vise à mieux sensibiliser les institutions fédérales aux obligations découlant de la *Loi sur les langues officielles*, à assurer un processus continu de consultation auprès des communautés de langue officielle et à établir un mécanisme de coordination interministérielle en matière de langues officielles. Il comprend 45 articles dont les 30 premiers consistent de manière précise les principales responsabilités des institutions fédérales, mais tout particulièrement celles du ministre du Patrimoine canadien, qui coordonne l'ensemble des actions du gouvernement fédéral visant le soutien au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (Partie VII de la *Loi sur les langues officielles*), et celles du Conseil du Trésor, responsable des services au public (Partie IV), de la langue de travail (Partie V), et de la représentation équitable des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise au sein de la fonction publique fédérale (Partie VI).

Ces articles servent à préciser les responsabilités existantes des institutions fédérales. Le cadre va cependant plus loin en ajoutant de nouvelles responsabilités qui sont regroupées en cinq groupes :

linguistique des peuples autochtones du Canada. De plus, l'apprentissage d'une langue seconde sert souvent de tremplin à l'apprentissage d'une troisième et d'une quatrième langue.

3) Depuis la mise en place de la première politique des langues officielles à la fin des années 1960, des changements importants sont survenus dans le mode de vie des individus et des collectivités. Le cosmopolitisme des grandes villes canadiennes fait en sorte que les minorités de langue officielle se trouvent de fait en concurrence avec d'autres communautés culturelles pour l'offre de services publics dans leur langue. En contrepartie, les communautés francophones en situation minoritaire sont aujourd'hui beaucoup plus en mesure de faire respecter leurs droits, et leurs institutions sont beaucoup plus nombreuses et solides. Par contre, la rétention des jeunes, le faible taux de natalité et les mariages exogames sont des phénomènes susceptibles de rendre fragile le tissu social de ces communautés. Finalement, la santé relative des finances publiques permet d'envisager plus paisiblement le soutien à long terme au développement de ces communautés.

S'appuyant sur ces trois considérations, le gouvernement du Canada avait annoncé en avril 2001 la mise sur pied d'un comité de ministres, présidé par l'honorable Stéphane Dion, chargé « d'envisager de nouvelles mesures énergiques pour continuer d'assurer l'épanouissement des collectivités de langue officielle en situation minoritaire et de faire en sorte que les langues officielles du Canada soient mieux reflétées dans la culture de la fonction publique fédérale¹⁷ ».

Pour ce faire, le Plan d'action propose :

1) le Cadre d'imputabilité et de coordination précisant et rappelant aux responsables de l'administration fédérale leurs responsabilités respectives tout en mettant en place un processus de coordination horizontale des actions découlant de la multiplicité des éléments formant la Politique des langues officielles;

2) trois axes d'intervention prioritaires :

a) l'éducation, visant à la fois l'enseignement dans la langue de la minorité, conformément à l'article 23 de la *Charte canadienne des*

¹⁷ Le Premier ministre donne des responsabilités accrues au ministre Dion en matière de langues officielles, communiqué de presse du 25 avril 2001.

ministre dépose un rapport annuel au Parlement sur les questions relevant de sa mission en matière de langues officielles.

La Partie VIII décrit les responsabilités du Conseil du Trésor en regard des Partie IV à VI de la Loi. La Partie IX décrit les pouvoirs du Commissaire aux langues officielles, soit de faire respecter la Loi au sein des institutions fédérales, de veiller au respect des droits des minorités de langues officielles, et de faire la promotion de la dualité linguistique et de l'égalité du français et de l'anglais au sein de la société canadienne. La Partie X énonce les recours possibles devant les tribunaux, alors que les Parties XI à XIV décrivent les dispositions générales, les modifications apportées par la Loi, ainsi que les dispositions transitoires, les règles d'abrogation et d'entrée en vigueur.

1.4. LE PLAN D'ACTION POUR LES LANGUES OFFICIELLES

Le *Plan d'action pour les langues officielles*, annoncé en mars 2003, a prévu injecter plus de 751,3 millions de dollars sur cinq ans dans trois domaines clés : l'éducation (381,5 millions), le développement des communautés (269,3 millions) et la fonction publique (64,6 millions). Des mesures spécifiques ont aussi été prévues pour les industries de la langue (20 millions) et pour la mise en œuvre du Cadre d'imputabilité s'appliquant aux institutions fédérales désignées (16 millions). Un Fonds d'habilitation pour le développement des ressources humaines et du développement économique communautaire s'y est greffé en mars 2005, ajoutant 36 millions de dollars sur trois ans aux investissements totaux du Plan.

Le Plan d'action est l'aboutissement d'un processus amorcé en 2001 et qui se fondait sur trois considérations :

- 1) La dualité linguistique constitue un élément fondamental de la définition de l'identité canadienne. Parallèlement à son ouverture sur la diversité culturelle mondiale, le Canada a maintenu cet engagement envers ses racines linguistiques puisque plus de 98 p. 100 de ses habitants déclarent parler l'une des deux langues officielles. Les communautés de langue officielles en situation minoritaire ont très largement contribué au maintien de cet élément de l'identité canadienne. Le gouvernement fédéral a donc une responsabilité envers ces communautés qui ont continué sans relâche à nourrir les racines culturelles du pays.

- 2) La dualité linguistique constitue un avantage concurrentiel pour le Canada sur la scène mondiale. Loin de créer « deux solitudes », cette dualité offre à ses citoyens une ouverture sur la pluralité linguistique qui est unique sur le continent américain, et qui permet de tisser des liens plus aisément avec une Europe multilingue, et à soutenir la préservation et l'enrichissement du patrimoine

La Partie IV de la Loi touche les communications avec le public et la prestation de services et précise les éléments contenus dans l'article 20 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Selon cette partie : le public a le droit de communiquer et de recevoir des services dans l'une ou l'autre des langues officielles de la part de tous les sièges sociaux et administrations centrales des ministères et organismes fédéraux; a) là où il existe une « demande importante », et b) là où la « vocation du bureau » le justifie; et partout où des services sont assurés aux voyageurs, si la « demande le justifie ». C'est par le *Règlement sur les langues officielles*, adopté en décembre 1991, qu'ont été définies les notions de « vocation du bureau » et de « demande importante ».

La Partie V touche la langue de travail des employés des institutions fédérales dans les régions désignées bilingues. Ces régions sont identifiées par le Conseil du Trésor et sont situées au Québec, au Nouveau-Brunswick et en Ontario. Dans les régions autres que celles qui sont désignées bilingues, les membres de la minorité de langue officielle doivent bénéficier d'un traitement comparable à celui que reçoit l'autre groupe linguistique là où la situation est renversée. L'application de la Partie V n'a pas fait l'objet d'un règlement, mais ses dispositions ont été précisées dans des lignes directrices du Conseil du Trésor.

La Partie VI énonce l'engagement du gouvernement à veiller à ce que les francophones et les anglophones aient des chances égales d'emploi et d'avancement au sein des institutions fédérales, en fonction de leur présence démographique, mais sous certaines réserves. C'est cette partie qui sert principalement d'appui aux récriminations de la communauté anglophone du Québec qui est, en termes démographiques, sous-représentée au sein de la fonction publique fédérale au Québec.

La Partie VII de la Loi est certainement l'élément charnière sur lequel appuyer le développement des communautés de langues officielles en situation minoritaire. Absente de la *Loi sur les langues officielles* de 1969, elle énonce l'engagement du gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement des minorités linguistiques, à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance ainsi que l'usage du français et de l'anglais au sein de la société canadienne.

Suite à l'adoption en novembre 2005 du projet de loi S-3, les institutions fédérales sont désormais tenues d'adopter des « mesures positives » afin de mettre en œuvre cet engagement, et les dispositions de la Partie VII peuvent désormais faire l'objet d'un recours judiciaire. Auparavant, la portée de la Partie VII n'avait qu'un caractère déclaratoire, c'est-à-dire qu'elle n'entraînait aucune obligation d'agir et ne créait pas de droit susceptible d'être sanctionné par les tribunaux. Toutes les institutions assujetties à la Loi doivent désormais réévaluer leur action en fonction des deux volets de l'engagement fédéral décrit dans la Partie VII : l'appui aux communautés minoritaires de langue officielle et la promotion de la dualité linguistique.

Le ministère du Patrimoine canadien est responsable de la coordination de l'ensemble des efforts des institutions fédérales en vertu de la Partie VII. À cet effet, la

1.3. LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES

La première *Loi sur les langues officielles* a été adoptée par le gouvernement fédéral en juillet 1969, à la suite des travaux de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. En 1982, l'enchâssement des droits linguistiques dans la Constitution, par la *Charte canadienne des droits et libertés*, a élargi la portée des droits linguistiques et a entraîné la révision de la *Loi sur les langues officielles* en septembre 1988.

L'objet de la Loi sur les langues officielles de 1988 est :

a) d'assurer le respect du français et de l'anglais à titre de langues officielles du Canada, leur égalité de statut et l'égalité de droits et privilèges quant à leur usage dans les institutions fédérales, notamment en ce qui touche les débats et travaux du Parlement, les actes législatifs et autres, l'administration de la justice, les communications avec le public et la prestation des services, ainsi que la mise en oeuvre des objectifs de ces institutions

b) d'appuyer le développement des minorités francophones et anglophones et, d'une façon générale, de favoriser, au sein de la société canadienne, la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais;

c) de préciser les pouvoirs et les obligations des institutions fédérales en matière de langues officielles.¹⁶

La Loi est divisée en quatorze parties, et les parties I à V ont primauté sur toutes les autres lois ou tous les autres règlements fédéraux, à l'exception de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. C'est l'une des raisons qui font qu'on la qualifie de loi « quasi-constitutionnelle ».

Les Parties I à III de la Loi précisent les dispositions énoncées aux articles 16 à 19 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, en ce qui touche les débats et travaux parlementaires (Partie I), les actes législatifs (Partie II) et l'administration de la justice (Partie III).

¹⁶ *Loi sur les langues officielles*, art. 2.

En raison de l'article 59 de la *Loi constitutionnelle* de 1982, le paragraphe (1)a) de cet article ne s'applique pas au Québec, puisque l'Assemblée législative de la province doit d'abord autoriser la proclamation de sa validité, ce qui n'a encore jamais été fait. Par conséquent, il ne s'applique de fait qu'aux minorités francophones à l'extérieur du Québec.

Le paragraphe (2) de l'article 23 stipule que tous les enfants d'un(e) citoyen(ne) canadien(ne) peuvent recevoir leur instruction primaire ou secondaire en français ou en anglais, si l'un des enfants a reçu cette instruction en français ou en anglais au Canada.

Le droit reconnu par les paragraphes (1) et (2) est toutefois encadré par le paragraphe (3) qui stipule que ce droit s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants de citoyens ayant ce droit est suffisant pour justifier l'instruction publique dans leur langue. Ce droit comprend des établissements publics d'enseignement de la minorité linguistique lorsque le nombre de ces enfants le justifie.

Contrairement à celles des articles 16 à 20, les dispositions de l'article 23 n'ont pas été reprises dans la *Loi sur les langues officielles* de 1988 puisqu'il aborde une question relevant de la compétence des gouvernements provinciaux. Par conséquent, son contenu n'est pas soumis à l'autorité du Commissaire aux langues officielles. Ce sont plutôt les tribunaux qui se sont chargés d'en préciser l'application, en particulier en ce qui touche les responsabilités des gouvernements provinciaux dans leur traitement des communautés de langues officielles en situation minoritaire. Plusieurs causes touchant cet article se sont avérées des causes types, c'est-à-dire des causes portant sur des aspects juridiques des langues officielles sur lesquels les tribunaux n'avaient pas encore statué. L'une des plus importantes fut la cause *Mahe c. Alberta* de 1990¹⁴ pour laquelle le jugement de la Cour suprême a permis d'établir une formule approximative de calcul du nombre d'enfants permettant de justifier l'existence d'un établissement d'enseignement distinct. Ce jugement a également accordé des droits de gestion et de contrôle des établissements aux parents des enfants recevant cette instruction dans la langue minoritaire. Ce jugement s'est avéré un moteur déterminant pour le développement récent des communautés francophones à l'extérieur du Québec, tout comme par la suite, les arrêts *Beaulac* (1999) et *Arsenault-Cameron* (2000). La Cour suprême réaffirme, entre autres, « la nécessité d'interpréter les droits linguistiques comme un instrument essentiel dans le maintien et la protection des collectivités de langue officielle là où ils s'appliquent¹⁵ ».

¹⁴ *Mahe c. Alberta*, (1990) 1 R.C.S. 342 disponible en ligne à http://www.lexum.umontreal.ca/csc-ccc/fr/pub/1990/vol1/html/1990rcs1_0342.html.

¹⁵ R. c. Beaulac, [1999] 1 R.C.S. 768.

Les articles 16 à 19 renforcent les dispositions constitutionnelles antérieures et intègrent à la Constitution les éléments clés de la *Loi sur les langues officielles* de 1969 (voir section 1.3.). Ils font du français et de l'anglais les « langues officielles du Canada », et étendent leur égalité de statut, de droits de privilèges d'usage non seulement aux législatures, tribunaux et lois, mais également aux institutions du « gouvernement du Canada ». Ils étendent également ces dispositions au gouvernement du Nouveau-Brunswick et intègrent depuis 1993 la reconnaissance de l'égalité de droits et de privilèges aux communautés linguistiques française et anglaise dans la province, notamment leur droit à des institutions d'enseignement et des institutions culturelles distinctes.

L'article 20 précise que le public peut utiliser le français ou l'anglais pour communiquer avec le siège ou l'administration centrale du Parlement ou du gouvernement, ou pour en recevoir les services. Le public a les mêmes droits pour tout bureau de ces institutions si « le français ou l'anglais font l'objet d'une demande importante », ou si « l'emploi du français et de l'anglais se justifie par la vocation du bureau ». Le deuxième alinéa de l'article 20 précise que le public peut utiliser le français ou l'anglais pour communiquer avec tout bureau des institutions de la législature ou du gouvernement du Nouveau-Brunswick, ou pour en recevoir les services.

Les articles 16 à 20 ont par la suite été précisés et renforcés par les dispositions analogues que l'on retrouve dans la *Loi sur les langues officielles* de 1988.

Les articles 21 et 22 visent à harmoniser la *Charte* avec les autres documents constitutionnels sur les éléments abordés par les articles précédents touchant la langue. L'article 23 touche les droits à l'instruction dans la langue de la minorité. La première partie s'énonce ainsi :

(1) Les citoyens canadiens :

- a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident,
- b) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province, ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue.

- ¹² Pour la liste des principales lois constitutionnelles depuis la Confédération, voir « l'Annexe de la Loi constitutionnelle de 1982 — Actualisation de la constitution ».
- ¹³ Une disposition similaire à celle s'appliquant au Québec sera adoptée pour le Manitoba par l'article 23 de la Loi de 1870 sur le Manitoba, et pour le Nouveau-Brunswick par l'ajout, en 1993, des articles 17 à 19 de la Charte canadienne des droits et libertés.

Dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, les questions linguistiques sont abordées aux articles 16 à 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Les lois du parlement du Canada et de la législature de Québec devront être imprimées et publiées dans ces deux langues.¹³

Dans les chambres du parlement du Canada et les chambres de la législature de Québec, l'usage de la langue française ou de la langue anglaise, dans les débats, sera facultatif, mais dans la rédaction des archives, procès-verbaux et journaux respectifs de ces chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire; et dans toute plaidoirie ou pièce de procédure par-devant les tribunaux ou émanant des tribunaux du Canada qui seront établis sous l'autorité de la présente loi, et par-devant tous les tribunaux ou émanant des tribunaux de Québec, il pourra être fait également usage, à faculté, de l'une ou de l'autre de ces langues.

La reconnaissance constitutionnelle des deux langues officielles du Canada remonte à la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'article 133 stipule ce qui suit :

Ce que l'on appelle communément la Constitution canadienne est une série de documents juridiques et de conventions établies — pas nécessairement écrites — qui, ensemble, forment la loi fondamentale du pays, celle qui doit servir de guide aux tribunaux, et à partir de laquelle toutes les autres lois doivent être interprétées. Parmi la trentaine de lois constitutionnelles adoptées depuis la Confédération¹², deux ont une importance prépondérante : la *Loi constitutionnelle de 1867*, autrefois appelée *Acte de l'Amérique du Nord Britannique*, et la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui comprend la *Charte canadienne des droits et libertés*.

1.2. LES LANGUES OFFICIELLES ET LA CONSTITUTION

- Depuis 1998, les commissions scolaires du Québec sont divisées en commissions scolaires francophones et anglophones.
- Les anglophones du Québec forment la communauté la plus scolarisée du Canada;
- En 2003-2004, 108 160 élèves ont reçu leur enseignement en anglais entre la maternelle et la 12^e année, répartis dans 350 écoles et neuf commissions scolaires;

- Moins de 10 p. cent des francophones sont nés sur le territoire;
- L'âge médian des francophones de langue maternelle est plus élevé, à 39 ans, que celui de la population totale qui est de 30 ans, mais plus bas que la plupart des communautés francophones du pays;
- Le revenu moyen des francophones en 2001 était élevé, à 47 534\$, soit 20 000\$ de plus que le revenu territorial moyen;
- En 2003-2004, 38 élèves ont reçu leur enseignement en français entre la maternelle et la 12^e année à l'école des Trois-Soleils à Iqaluit;
- Le premier programme d'éducation en français a été créé en 1989 et la première école homogène a été construite en 1999;

1.1.3. La communauté anglophone du Québec

- En 2001, la communauté anglophone du Québec comptait 918 955 personnes dont la première langue officielle parlée est l'anglais, soit 12,9 p. cent de la population totale de la province, proportion qui est demeurée stable au cours des trente dernières années;
- La population de langue maternelle anglaise au Québec (591 379) est en diminution depuis cinquante ans, et les membres de la communauté anglophone du Québec sont de plus en plus composés d'immigrants, mais la proportion des immigrants de langue maternelle anglaise est en nette diminution depuis trente ans;
- On estime qu'environ 225 000 anglophones de langue maternelle de plus auraient quitté le Québec vers d'autres provinces entre 1971 et 2001, que l'inverse;
- Les trois quarts des anglophones du Québec habitent la grande région de Montréal, et les anglophones des Cantons-de-l'est ne composent désormais qu'environ 6 p. cent de la population de la région, en baisse importante depuis 30 ans;
- Le vieillissement de la population anglophone du Québec s'effectue en moyenne moins rapidement que le vieillissement de la population francophone du Québec;
- Le nombre d'anglophones qui parlent l'anglais à la maison est en diminution;
- Le revenu moyen des anglophones en 2001 était de 44 572\$, comparativement à 38 669\$ pour les francophones du Québec;

- En 2003-2004, 119 élèves ont reçu leur enseignement en français entre la maternelle et la 12^e année à l'école Émilie-Tremblay, dans une proportion stable comparativement au nombre d'élèves inscrits aux écoles anglophones;
- Une *Loi sur les langues* a été adoptée en 1988, et diverses ententes entre le Yukon et le gouvernement fédéral encadrent la livraison de services à la population francophone;

Territoires-du-Nord-Ouest

- En 2001, la communauté francophone des Territoires-du-Nord-Ouest comptait 915 personnes dont la première langue officielle parlée est le français, soit 2,5 p. cent de la population totale du territoire, une proportion qui est en progression depuis 1996, après plusieurs décennies de diminution;
- Les deux tiers des francophones se retrouvent à Yellowknife et dans les environs, et les autres sont dispersés dans les diverses localités de ce très vaste territoire;
- Moins de 20 p. cent des francophones sont nés sur le territoire;
- L'âge médian des francophones de langue maternelle est plus élevé, à 40 ans, que celui de la population totale qui est de 30 ans;
- Le revenu moyen des francophones en 2001 était élevé, à 44 056\$, soit 9000\$ de plus que le revenu territorial moyen;
- En 2003-2004, 128 élèves ont reçu leur enseignement en français entre la maternelle et la 12^e année à l'école Allain-Saint-Cyr de Yellowknife, et à la petite école Boréale de Hay River, dans une proportion stable comparativement au nombre d'élèves inscrits aux écoles anglophones;
- Le premier programme d'éducation en français a été créé en 1989 et la première école homogène a été construite en 1999;

Nunavut

- En 2001, la communauté francophone du Nunavut comptait 415 personnes dont la première langue officielle parlée est le français, soit 1,6 p. cent de la population totale du territoire, une proportion dont il ne sera possible de connaître la progression que lors de la publication des résultats du recensement de 2006;

- Très peu de francophones de Colombie-Britannique sont nés dans la province, environ 10 p. cent seulement, mais le français parlé à la maison semble indiquer une progression, sans doute attribuable à l'augmentation de l'immigration francophone;

- Un peu moins de la moitié des francophones habitent dans la région métropolitaine de Vancouver, 10 p. cent dans la région de Victoria, et les autres sont dispersés dans le reste de la province avec des proportions qui, en 2001, ne dépassaient nulle part les 5 p. cent de la population locale;

- L'âge médian des francophones de langue maternelle est tout de même plus élevé, à 46 ans, que celui de la population totale qui est de 38 ans;
- Le revenu moyen des francophones en 2001 était de 26 293\$, égal au revenu provincial moyen;

- En 2003-2004, 3 147 élèves ont reçu leur enseignement en français entre la maternelle et la 12^e année, répartis dans 40 écoles, dans une proportion croissante comparativement au nombre d'élèves inscrits aux écoles anglophones;

- Un programme d'éducation en français existe en Colombie-Britannique depuis 1977, et le gouvernement provincial a accordé le droit de gestion de leurs écoles aux francophones sur tout le territoire en 1999;

Yukon

- En 2001, la communauté francophone du Yukon comptait 885 personnes dont la première langue officielle parlée est le français, soit 3,1 p. cent de la population totale du territoire, une proportion qui est en progression au cours des vingt-cinq dernières années;

- La grande majorité des francophones se retrouvent à Whitehorse et dans les environs;

- Moins de 20 p. cent des francophones sont nés sur le territoire;

- L'âge médian des francophones de langue maternelle est plus élevé, à 42 ans, que celui de la population totale qui est de 36 ans;

- Le revenu moyen des francophones en 2001 était de 31 541\$, égal au revenu territorial moyen;

majorité des francophones, cela signifierait qu'en seulement trois mois, la communauté francophone de l'Alberta s'est accrue de l'équivalent du total de la population francophone de Terre-Neuve-et-Labrador.¹¹

- Environ les deux tiers des francophones habitent dans les villes de Calgary, Edmonton, et en périphérie, alors que le reste est dispersé dans le reste de la province, avec quelques régions comptant une proportion plus importante dans la région de Fagher et dans quelques autres localités du Nord-est et du Nord-ouest de la province;

- Moins de la moitié des francophones de l'Alberta sont nés dans la province, ce qui, avec celle de la Colombie-Britannique, en fait une communauté moins traditionnellement enracinée, mais aussi plus jeune que les autres communautés francophones de l'Ouest canadien;

- L'âge médian des francophones de langue maternelle est tout de même plus élevé, à 44 ans, que celui de la population totale qui est de 35 ans, mais cet écart tend à diminuer;

- Le revenu moyen des francophones en 2001 était de 32 058\$, légèrement supérieur au revenu provincial moyen;

- En 2003-2004, 3 619 élèves ont reçu leur enseignement en français entre la maternelle et la 12^e année, répartis dans 23 écoles, dans une proportion croissante comparativement au nombre d'élèves inscrits aux écoles anglophones;

- Le gouvernement provincial a accordé le droit de gestion de leurs écoles aux francophones en 1993;

Colombie-Britannique

- En 2001, la communauté francophone de Colombie-Britannique comptait 59 370 personnes dont la première langue officielle parlée est le français, soit 1,5 p. cent de la population totale de la province, alors que cette proportion était de 1,2 p. cent en 1971;

¹¹ Statistique Canada, *Estimations démographiques trimestrielles*, Tableau 6, p. 90.

Saskatchewan

- En 2001, la communauté francophone de la Saskatchewan comptait 16 550 personnes dont la première langue officielle parlée est le français, soit 1,7 p. cent de la population totale de la province, une proportion qui diminue lentement et régulièrement depuis cinquante ans;
- La proportion de francophones qui parlent le français à la maison est en diminution au cours des trente dernières années;
- La moitié des francophones habitent dans les villes de Saskatoon, Regina et Prince Albert, et les autres sont dispersés un peu partout dans le reste de la province, avec quelques petites localités comptant une proportion importante de francophones, dont Gravelbourg, Ponteix, Saint-Louis, Domremy et Zenon Park;
- 80 p. cent des francophones de la Saskatchewan sont nés dans la province;
- L'âge médian des francophones de langue maternelle est très élevé, à 52 ans, comparativement à celui de la population totale qui est de 36 ans;
- Le revenu moyen des francophones en 2001 était de 27 888\$, supérieur d'environ 2000\$ au revenu provincial moyen;
- En 2003-2004, 1 060 élèves ont reçu leur enseignement en français entre la maternelle et la 12^e année, répartis dans 13 écoles, dans une proportion légèrement croissante comparativement au nombre d'élèves inscrits aux écoles anglophones;
- Même si, lors de la création de la province en 1905, l'enseignement du français était permis à certaines conditions, il a été totalement aboli durant l'entre-deux-guerres et graduellement réintroduit dans les années 1960;
- Le droit de gestion des écoles fut accordé aux parents francophones en 1990;

Alberta

- En 2001, la communauté francophone de l'Alberta comptait 58 825 personnes dont la première langue officielle parlée est le français, soit 2,0 p. cent de la population totale de la province, une proportion qui est en croissance depuis 1996;
- De juillet à septembre 2006, 2900 personnes de plus ont quitté le Québec vers l'Alberta que l'inverse. En supposant que ces personnes sont en forte

- En 2001, la communauté francophone du Manitoba comptait 43 380 personnes dont la première langue officielle parlée est le français, soit 3,9 p. cent de la population totale de la province, une proportion qui diminue lentement et régulièrement depuis cinquante ans;
- La proportion de francophones qui parlent le français à la maison est en diminution depuis les trente dernières années;
- Les deux tiers des francophones habitent en milieu urbain, essentiellement dans la région de Winnipeg/Saint-Boniface, et le tiers qui reste habite surtout dans les municipalités rurales en périphérie de Winnipeg ou plus au sud de la province, ce qui fait des Franco-Manitobains la communauté qui est, de loin, la plus concentrée sur le plan géographique;
- 80 p. cent des francophones du Manitoba sont nés dans la province;
- L'âge médian des francophones de langue maternelle est de 46 ans, comparativement à celui de la population totale qui est de 36 ans;
- Le revenu moyen des francophones en 2001 était de 27 329\$, supérieur d'environ 1000\$ au revenu provincial moyen;
- En 2003-2004, 5 171 élèves ont reçu leur enseignement en français entre la maternelle et la 12^e année, répartis dans 29 écoles, dans une proportion stable comparativement au nombre d'élèves inscrits aux écoles anglophones;
- Malgré une constitution qui, en 1870, reconnaissait la dualité linguistique, diverses mesures législatives l'ont abolie entre 1890 et 1916, et le statut officiel du français n'a été rétabli qu'en 1979, après un jugement de la Cour suprême¹⁰;
- Les francophones du Manitoba ont obtenu le droit de gestion de leurs écoles en 1993;
- Le Manitoba compte 15 municipalités officiellement bilingues, en plus de certains quartiers de la ville de Winnipeg.

¹⁰ Voir Procureur Général du Manitoba c. Forest, [1979] 2 R.C.S. 1032

- Le gouvernement provincial a adopté une *Loi sur les langues officielles* en 1969, révisée en 2002. La *Loi sur l'égalité des deux communautés linguistiques* du Nouveau-Brunswick, adoptée en 1981, fut intégrée à la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1993, suite au rejet de l'Accord de Charlottetown;

Ontario

- En 2001, la communauté francophone de l'Ontario comptait 527 710 personnes dont la première langue officielle parlée est le français, soit plus de la moitié de l'ensemble des francophones en situation minoritaire au Canada, mais 4,7 p. cent seulement de la population totale de la province, une proportion qui diminue lentement et régulièrement depuis cinquante ans;
- La proportion de francophones qui parlent le français à la maison est en diminution depuis les trente dernières années;
- La population francophone se retrouve partout dans la province, mais les régions à plus forte concentration sont l'Est de l'Ontario (Ottawa et les comtés de Prescott-Russell et Stormont, Dundas et Glenora), le Nord (avec Timmins et Sudbury comme centres urbains), ainsi que la grande région de Toronto et sa périphérie où habitent plus de 20 p. cent des Franco-Ontariens, mais où ils ne représentent qu'environ 2 p. cent de la population;
- Les deux tiers des francophones de l'Ontario sont nés dans la province;
- Les francophones de l'Ontario sont un peu moins scolarisés que les anglophones, mais l'écart s'est grandement rétréci au cours des trente dernières années;
- Le revenu moyen des francophones en 2001 était de 32 750\$, et n'était que de 100\$ inférieur à celui des anglophones;
- En 2003-2004, 89 367 élèves ont reçu leur enseignement en français entre la maternelle et la 12^e année, répartis dans 415 écoles, indiquant une légère tendance à la baisse en proportion du nombre d'élèves inscrits aux écoles anglophones;
- Le gouvernement provincial a adopté une *Loi sur les services en français* en 1986;

- En 1981, le gouvernement provincial a adopté une loi reconnaissant le droit des francophones à recevoir leur enseignement en français, et le conseil scolaire a été créé quelques mois plus tard;
- Une *Loi sur les services en français* a été adoptée en octobre 2004, et sa mise en œuvre était prévue pour le 31 décembre 2006.

Nouveau-Brunswick

- En 2001, la communauté francophone du Nouveau-Brunswick comptait 238 450 personnes dont la première langue officielle parlée est le français, soit 33,1 p. cent de la population totale de la province, proportion qui est demeurée stable au cours des trente dernières années;
- Le Nouveau-Brunswick est la seule province officiellement bilingue du Canada;
- La proportion de francophones qui parlent le français à la maison est demeurée stable au cours des trente dernières années;
- La population francophone se retrouve partout dans la province, mais les régions à forte majorité francophone sont le Madawaska, avec Edmundston comme centre urbain, la péninsule acadienne, avec Bathurst comme centre urbain, ainsi que la région de Moncton/Dieppe;
- L'âge médian des francophones de langue maternelle est de 40 ans, comparativement à celui des anglophones, qui est de 38 ans, ce qui constitue un écart moins important que dans les autres provinces atlantiques;
- 90 p. cent des francophones du Nouveau-Brunswick sont nés dans la province;
- Les francophones du Nouveau-Brunswick sont moins scolarisés que les anglophones, plus de 50 p. cent d'entre eux n'ayant pas terminé leurs études secondaires;
- Le revenu moyen des francophones en 2001 était de 22 448\$, comparativement à 24 091\$ pour les anglophones;
- En 2003-2004, 35 050 élèves ont reçu leur enseignement en français entre la maternelle et la 12^e année, répartis dans 107 écoles, indiquant une tendance à la baisse en proportion du nombre d'élèves inscrits aux écoles anglophones;

- Le revenu moyen des francophones en 2001 était bas (23 277 \$) comparativement à la moyenne nationale, mais il était comparable au revenu moyen provincial, et dépendait à 67 p. cent des transferts gouvernementaux;
 - En 2003-2004, 724 élèves ont reçu leur enseignement en français entre la maternelle et la 12^e année, répartis dans 10 écoles, indiquant une tendance à la hausse en proportion du nombre d'élèves inscrits aux écoles anglophones;
 - La *Loi scolaire* a accordé le droit de gestion des écoles aux francophones en 1990;
 - En 2000, le gouvernement provincial a proclamé la *Loi sur les services en français* qui stipule que les lois et règlements provinciaux devront dorénavant être élaborés dans les deux langues officielles.
- ### Nouvelle-Écosse
- En 2001, la communauté francophone de Nouvelle-Écosse comptait 33 765 personnes dont la première langue officielle parlée est le français, soit 3,8 p. cent de la population totale de la province, proportion qui a légèrement diminué au cours des vingt dernières années;
 - Après avoir connu une baisse importante entre 1971 et 1996, le nombre de francophones qui parlent le français à la maison a commencé à progresser depuis 1996;
 - La population francophone est concentrée en proportions égales dans la région du Cap-Breton, du Sud-ouest et de Halifax, et constitue une majorité dans les municipalités de Clare, Argyle, Inverness et Richmond;
 - L'âge médian des francophones de langue maternelle est de 46 ans, comparativement à celui des anglophones qui est de 39 ans;
 - Près des trois quarts des francophones de Nouvelle-Écosse sont nés dans la province;
 - Le revenu moyen des francophones en 2001 était légèrement plus élevé que le revenu moyen provincial, et la part des transferts gouvernementaux était en diminution par rapport aux revenus d'emploi;
 - En 2003-2004, 4151 élèves ont reçu leur enseignement en français entre la maternelle et la 12^e année, répartis dans 20 écoles, indiquant une tendance à la hausse en proportion du nombre d'élèves inscrits aux écoles anglophones;

- Plus de la moitié des francophones de Terre-Neuve-et-Labrador sont nés hors de la province;
- Le revenu moyen des francophones en 2001 était de 21 p. cent plus élevé que le revenu moyen provincial et dépendait moins des transferts gouvernementaux que le revenu des anglophones;
- En 2003-2004, 210 élèves ont reçu leur enseignement en français entre la maternelle et la 12^e année, répartis dans 5 écoles, indiquant une tendance à la baisse en proportion du nombre d'élèves inscrits aux écoles anglophones;
- Les francophones de Terre-Neuve-et-Labrador tendent à être légèrement plus scolarisés que les anglophones;
- La communauté franco-terre-neuvienne a fondé sa première école à La Grand'Terre en 1984;
- En 1996, le gouvernement provincial a reconnu le droit des francophones à un conseil scolaire, et, en 1997, une entente en ce sens fut signée entre le gouvernement fédéral et celui de Terre-Neuve-et-Labrador;
- Il existe désormais une entente entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial afin de favoriser l'offre de services en français par le gouvernement provincial.

Ile-du-Prince-Édouard

- En 2001, la communauté francophone de l'Ile-du-Prince-Édouard comptait 5275 personnes dont la première langue officielle parlée est le français, soit 4,0 p. cent de la population totale de la province, proportion qui est demeurée stable au cours des vingt dernières années;
- Après avoir connu une baisse importante entre 1971 et 1991, le nombre de francophones qui parlent le français à la maison s'est stabilisé;
- La population francophone est surtout concentrée dans la région située sur la pointe à l'ouest de Summerside, appelée région Evangéline où les francophones sont majoritaires dans quelques localités;
- L'âge médian des francophones de langue maternelle est de 48 ans, comparativement à celui des anglophones qui est de 37 ans;
- Les trois quarts des francophones de l'Ile-du-Prince-Édouard sont nés dans la province;

à des facteurs extralinguistiques», et qui permet d'affirmer que «l'appartenance linguistique a indubitablement un effet sur le revenu des individus»⁹.

- Le bilinguisme des Canadiens s'est accru lentement au cours des 50 dernières années :

- Lors du recensement de 2001, 18 p. cent des Canadiens ont affirmé pouvoir soutenir une conversation dans les deux langues officielles, alors que cette proportion était de 12 p. cent en 1951.

- 85 p. cent des Canadiens de langue maternelle française vivant à l'extérieur du Québec se déclarent bilingues, comparativement à 67 p. cent pour la communauté anglophone du Québec.

- À l'extérieur du Québec, la proportion de Canadiens de langue maternelle anglaise s'étant déclarés bilingues a fait un bond important, passant de 4 p. cent en 1971 à 7 p. cent en 2001.

- Sur les 5,2 millions de Canadiens bilingues, 56 p. cent se retrouvent au Québec et 25 p. cent en Ontario.

1.1.2. Les communautés francophones

Terre-Neuve et Labrador

- En 2001, la communauté francophone de Terre-Neuve-et-Labrador comptait 2100 personnes dont la première langue officielle parlée est le français, soit 0,4 p. cent de la population totale de la province, proportion qui est demeurée stable au cours des trente dernières années;
- Après avoir connu une baisse importante entre 1971 et 1991, le nombre de francophones qui parlent le français à la maison s'est stabilisé;
- La population francophone est concentrée en proportions égales à St. John's, au Labrador et dans la péninsule de Port-au-Port où ils comptent pour plus de 15 p. cent de la population de la municipalité de Cap-Saint-Georges;

Forges, Éric, M. Beaudin et N. Beland, *L'évolution des disparités de revenu entre les francophones et les anglophones du Nouveau-Brunswick de 1970 à 2000*, Institut canadien de recherche sur les minorités linguistiques, Moncton, octobre 2006, p. 24.

- 56 p. cent des Canadiens de langue maternelle française vivant à l'extérieur du Québec n'atteignent pas le niveau souhaitable d'alphabétisme⁶ :

- Ce pourcentage est similaire pour toutes les communautés francophones du Canada, y compris celle du Québec, à l'exception de celle du Nouveau-Brunswick, où ce taux atteint 66 p. cent;

- Chez les anglophones du Québec, cette proportion est de 43 p. cent, comparativement à 39 p. cent pour les anglophones de l'ensemble des autres provinces.

- Le degré de scolarisation des francophones a fait des progrès considérables partout au Canada depuis 1971, ce qui se reflète surtout dans le degré de scolarisation des jeunes francophones : « La proportion de francophones détenant un grade universitaire excède maintenant la proportion correspondante d'anglophones dans chaque province, sauf au Québec, où les anglophones perpétuent la tendance historique à avoir un niveau de scolarité plus élevé que celui des anglophones des autres provinces. »⁷

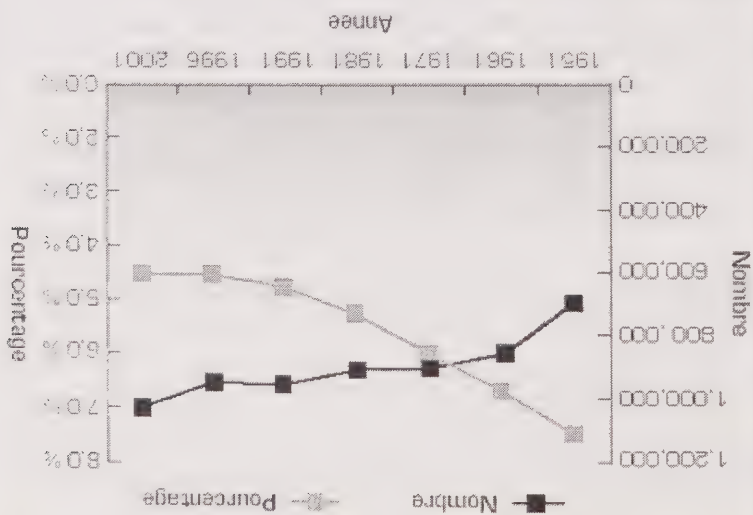
- Sur le plan de l'emploi et du revenu, certains affirment que « dans l'ensemble, la francophonie canadienne se compare avantageusement à la moyenne nationale⁸ ». Les disparités observées seraient attribuables non pas à la langue, mais, selon le cas, à la proportion plus importante de francophones qui vivent en milieu rural, aux défis plus importants auxquels ils sont confrontés pour l'acquisition d'une éducation de qualité, ou aux secteurs d'emploi traditionnels auxquels ils sont confinés. Toutes ces hypothèses demeurent toutefois fragiles et sont remises en question par une étude récente faite sur les écarts de revenus entre les francophones et les anglophones du Nouveau-Brunswick qui établit « la persistance d'écarts de revenus, sans renvoyer l'explication de ces écarts

6 Jean-Pierre Corbeil, Statistique Canada, « Étude : Alphabétisme et minorités de langue officielle 2003 », *Le Quotidien*, 19 décembre 2006, pp. 6-8.

7 Jean-Pierre Corbeil, « Les groupes linguistiques au Canada : 30 ans de scolarisation », dans *Tendances sociales canadiennes*, hiver 2003, p. 14.

8 Jean-Guy Viennet, Programme de contestation judiciaire, *Le développement et les communautés minoritaires francophones*, 1999.

Population de langue maternelle française, 2001, Canada moins le Québec



Source : Louise Marmen et Jean-Pierre Corbeil : *Nouvelles perspectives canadiennes. Les langues au Canada. Recensement de 2001, 2004.*

- Entre 1991 et 2001, les populations francophones en milieu urbain ont connu une croissance beaucoup plus importante que celle des populations en milieu rural;

- Le vieillissement de la population anglophone du Québec s'effectue en moyenne moins rapidement que le vieillissement de la population francophone du Québec;

- Parmi les anglophones à l'extérieur du Québec, 22 p. cent avaient moins de 15 ans en 2001 et 11 p. cent avaient plus de 65 ans, soit deux fois plus de jeunes que de personnes âgées;

- Parmi les francophones à l'extérieur du Québec, seulement 13 p. cent avaient moins de 15 ans en 2001, alors que 15 p. cent avaient plus de 65 ans, soit moins de jeunes que de personnes âgées;

- Dans l'Ouest canadien, ces données sont particulièrement inquiétantes puisque, par exemple, 53,4 % des francosaskois avaient plus de 50 ans en 2001;

- Malgré la croissance du nombre de francophones à l'extérieur du Québec, la proportion de ceux qui parlent le français à la maison n'a cessé de diminuer depuis 30 ans;

Population minoritaire — Canada (2001)

Pop. minoritaire	Minorité de langue officielle	Pop. totale
Nombre	%	
Anglophones (Québec)	918 955	12,9
Francophones (hors Québec)	987 640	4,4
		22 513 450

Composition linguistique — Canada (2001)

Première langue officielle parlée	Nombre	%	Pop. totale
Anglophones	22 068 570	74,5	29 639 030
Francophones	7 136 985	24,1	29 639 030

Plus de la moitié des francophones en situation minoritaire se retrouvent en Ontario (527 710), alors que plus du quart se retrouvent au Nouveau-Brunswick (238 450). Ces deux provinces comptent donc 78 p. cent de toute la population francophone en situation minoritaire au Canada. Suivent la Colombie-Britannique qui est maintenant la quatrième province au pays pour le nombre de francophones (59 370 ou 6,0 p. cent), l'Alberta (58 825 ou 6,0 p. cent), le Manitoba (43 380 ou 4,4 p. cent), la Nouvelle-Écosse (33 765 ou 3,4 p. cent), la Saskatchewan (16 550 ou 1,7 p. cent), l'Île-du-Prince-Édouard (5 275 ou 0,5 p. cent), les trois territoires (2 215 ou 0,2 p. cent) et Terre-Neuve-et-Labrador (2 100 ou 0,2 p. cent).

À part au Nouveau-Brunswick où les francophones représentent le tiers de la population de la province, ils représentent moins de 5 p. cent de la population des autres provinces ou territoires.

À partir de ces données de base et d'une comparaison avec les recensements précédents, on peut en arriver à un certain nombre de constats :

- La population francophone à l'extérieur du Québec s'est accrue d'environ 260 000 personnes au cours des 50 dernières années, mais sa proportion de la population totale du Canada est passée de 7,3 % en 1951 à 4,4 % en 2001;

Population minoritaire de langue officielle selon la province ou le territoire
(source : Statistique Canada, Recensement de 2001)

Province/territoire	Minorité de langue officielle	Pop. totale
	Nombre	%
T.-N. et Labr.	2 100	0,4
Ile-du-Pr.-Éd.	5 275	4,0
Nouvelle-Écosse	33 765	3,8
Nouveau-Brunswick	238 450	33,1
Québec	918 955	12,9
Ontario	527 710	4,7
Manitoba	43 380	3,9
Saskatchewan	16 550	1,7
Alberta	58 825	2,0
Colombie-Britannique	59 370	1,5
Yukon	885	3,1
Terr. du N.-Ouest	915	2,5
Nunavut	415	1,6

1.1. PORTRAIT DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE EN SITUATION MINORITAIRE AU CANADA⁴

1.1.1. Portrait national

En 2001, les communautés francophones à l'extérieur du Québec comprenaient 987 640 personnes, soit 4,4 % de la population totale du Canada moins celle du Québec, alors que la communauté anglophone du Québec comptait 918 955 personnes, soit 12,9 % de la population totale du Québec.⁵

Les francophones en situation minoritaire forment des communautés très diversifiées. Elles sont parfois concentrées dans certaines régions, comme dans le nord du Nouveau-Brunswick ou dans l'est de l'Ontario, ou dans des agglomérations urbaines comme le quartier Saint-Boniface de Winnipeg. Elles peuvent également être très dispersées, que ce soit en milieu urbain, comme à Toronto ou Vancouver, ou dans les régions rurales de Terre-Neuve-et-Labrador ou de la Saskatchewan.

La communauté anglophone du Québec est, quant à elle, très concentrée dans la région de Montréal, avec certaines concentrations importantes en Estrie, et à un moindre degré à Québec, en Outaouais et en Gaspésie.

⁴ Sauf indication contraire, les données de cette section proviennent de : Statistique Canada, en particulier de l'ouvrage réalisé à partir des données du recensement de 2001 pour le compte de Patrimoine Canadien et de Statistique Canada par Louise Marmen et Jean-Pierre Corbeil : *Nouvelles perspectives canadiennes. Les langues au Canada. Recensement de 2001, 2004, des rapports annuels sur les langues officielles de Patrimoine canadien*, de la série de brochures réalisées par la FCA : *Profil de la communauté acadienne et francophone du Canada, 2004*, de l'étude réalisée par Jack Jedwab pour le compte du Commissariat aux langues officielles, intitulée *Vers l'avant : l'évolution de la communauté d'expression anglaise du Québec, 2004*, ainsi que de celle réalisée par l'Office québécois de la langue française, intitulée *Les caractéristiques linguistiques de la population du Québec : profil et tendances 1991-2001, 2005*.

⁵ En guise de repères pour établir la vitalité des communautés de langue officielles, Statistique Canada compile des données sur la langue maternelle et sur la première langue officielle parlée. Tout au long de ce rapport, c'est la notion de « première langue officielle parlée » qui sera utilisée, à moins d'indications contraires. Par exemple, on considérera que le français est la « première langue officielle parlée » d'une personne vivant à l'extérieur du Québec, dont la langue maternelle est le roumain, qui connaît les deux langues officielles, mais qui parle français à la maison. Si on ne considérait que la langue maternelle, cette personne serait exclue des statistiques sur les communautés francophones en situation minoritaire. Les services que doit offrir le gouvernement fédéral en fonction de la population minoritaire d'une région se fondent sur la « première langue officielle parlée ». Cette distinction est particulièrement importante pour la communauté anglophone du Québec qui compte un grand nombre d'immigrants dont la langue maternelle n'est pas l'anglais, mais que l'on considère être « d'expression anglaise ». Elle l'est moins pour les communautés francophones à l'extérieur du Québec qui reçoivent peu d'immigrants, mais cela pourrait être amené à changer.

1. CONTEXTE DE L'ÉTUDE

Avant d'entreprendre l'analyse des témoignages qui ont été présentés au Comité, il est important de décrire sommairement les particularités démographiques des différentes communautés de langue officielle au Canada (section 1.1), de même que de bien situer l'environnement relativement complexe dans lequel s'inscrivent les initiatives du *Plan d'action pour les langues officielles*. Cet environnement est constitué : de l'encadrement constitutionnel qui définit les responsabilités du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux quant aux langues officielles (section 1.2); des lois fédérales, et de la réglementation connexe, qui définissent les responsabilités spécifiques du gouvernement fédéral en matière de langues officielles, dont la pièce maîtresse est bien sûr la *Loi sur les langues officielles* de 1969, qui fut révisée en 1988 pour inclure le soutien au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (section 1.3); une présentation du *Plan d'action pour les langues officielles* faisant ressortir les éléments les plus susceptibles d'avoir des conséquences importantes pour le développement des communautés de langue officielle (section 1.4.) et, finalement, ce qu'il est convenu d'appeler le « Programme des langues officielles » qui comprend l'ensemble des programmes dont le ministère du Patrimoine canadien est chargé d'assurer la livraison (section 1.5.).

programmes du ministère du Patrimoine canadien servant à concrétiser l'engagement du gouvernement fédéral à soutenir le développement des communautés et à promouvoir la dualité linguistique, et finalement un sommaire des principaux éléments du *Plan d'action pour les langues officielles*.

- Les deux chapitres suivants, sur la santé et l'immigration, ont fait l'objet d'une étude plus approfondie de la part du Comité, car ces deux thèmes devaient initialement former des études distinctes. Lorsque la tournée pancanadienne du Comité fut confirmée, il est apparu inapproprié de séparer ces deux études de celle sur la vitalité des communautés puisque la santé et l'immigration constituent des éléments de cette vitalité et faisaient partie intégrante du Plan d'action. La différence principale entre ces deux chapitres et le chapitre 4 est qu'ils intègrent les témoignages de spécialistes et de représentants du gouvernement du Canada, en plus de présenter en détails les points de vue des communautés;

- Le quatrième chapitre présente les principaux thèmes, autres que la santé et l'immigration, abordés dans le cadre de la tournée pancanadienne. Onze thèmes ont été identifiés : l'éducation, de la petite enfance au postsecondaire, la vie communautaire, les infrastructures, la gestion des transferts entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, les compressions budgétaires de septembre 2006, en particulier l'abolition du Programme de contestation judiciaire et des programmes d'alphabétisation, la promotion du français, les médias, les arts et la culture, la justice, le développement économique et la recherche.

Les membres du Comité espèrent que les efforts qu'ils ont déployés contribueront à un rapprochement entre les communautés, le gouvernement fédéral et le Parlement du Canada. Nous croyons avoir rempli avec conviction et sincérité notre rôle de surveillance des décisions de l'exécutif. Nous attendons donc avec impatience la réponse du gouvernement du Canada et souhaitons que ce rapport puisse soutenir un peu la croissance et la vitalité des communautés de langue française et de langue anglaise, ces langues qui, plus qu'officielles, sont des langues nationales dont la reconnaissance est au cœur même de la définition de l'identité canadienne.

l'Ontario du grand Sudbury. Son plaidoyer pour la défense des organismes communautaires a provoqué une sorte d'éveil, tant de la part des membres du Comité que de la part des autres témoins présents :

« Grâce au mouvement associatif des ACFO, l'Ontario dispose actuellement d'une bonne infrastructure. Si des collèges ont vu le jour, c'est parce que du travail a été fait à la base. Toutes nos institutions proviennent de cette base. Or, on semble dire aujourd'hui que, étant donné que l'infrastructure est déjà mise en place, le travail à la base n'est plus nécessaire. »² « Certaines associations qui œuvrent sur le terrain doivent vivre avec 10 000 \$ par année. Rien ne peut se faire facilement si on n'y consacre pas les moyens nécessaires pour que le développement se fasse de façon convenable. »

Petit à petit, presque sournoisement, le développement d'institutions de plus grande envergure, d'écoles, de collèges et de centres de santé, avec la valse des millions qui les a accompagnées, a fait oublier que rien de tout cela n'aurait été possible sans la persévérance, l'engagement, le dévouement, et l'acharnement même de personnes qui ont porté à bouts de bras et de manière bénévole les organismes communautaires. Aujourd'hui, ces organismes se sentent souvent peu respectés par les gouvernements en raison de leur dépendance envers les fonds publics et de la nature parfois revendicatrice de leurs interventions. C'est pourtant d'eux qu'ont émané les projets qui, de rêves enthousiastes, se sont transformés en initiatives durables et structurantes dont les autorités politiques ont pu ensuite réclamer la paternité. Les grandes batailles ont été gagnées, et les jeunes n'ont peut-être plus besoin de pousser si fort pour faire leur place. Ils ont le privilège de pouvoir un peu choisir leur avenir. Pour les organismes communautaires, l'heure est à la consolidation des acquis et aux projets. Des projets nombreux, enthousiasmants bien sûr, mais de plus en plus complexes, de plus en plus diversifiés et de plus en plus exigeants. Il y a plus de balles dans les airs, mais il n'y a pas plus de jongleurs. Quelques balles commencent à tomber. La relève est lente à se manifester. Les bénévoles s'essouffent. À Mme Roy, et à tous ceux et celles qui se reconnaîtreont, les membres de ce Comité désirent souligner avec profonde sincérité la qualité tout simplement indispensable du travail accompli et, du même coup, manifester publiquement leur soutien aux organismes communautaires.

Ce rapport est divisé en quatre chapitres :

- Le premier chapitre présente les éléments d'information nécessaires à l'analyse subséquente des différentes thématiques. On y trouvera un sommaire des principales données démographiques sur les communautés, une description de l'encadrement constitutionnel et législatif des langues officielles au Canada, une présentation des

² Mme Suzanne Roy (Directrice générale, ACFO régionale, Développement du secteur communautaire, Association canadienne française de l'Ontario du grand Sudbury), Témoignages, 10 novembre 2006, à 10 h 05
³ Ibid., à 9 h 50

manière comparable en situation majoritaire dans les grands centres urbains. Cela peut constituer une force de rétention non négligeable pour les familles, et possiblement une force d'attraction pour les immigrants.

Il ne faut cependant pas se fermer les yeux sur deux réalités qui nous sont apparues plus troublantes :

- La situation des anglophones du Québec qui n'habitent pas la région de Montréal nous est apparue comme particulièrement difficile, puisque ces communautés doivent relever un triple défi : faire face à l'ensemble des inconvénients qui viennent avec le fait de vivre en situation minoritaire; contrecarrer la puissante force d'attraction de possibilités d'avenir alléchantes qui s'offrent aux jeunes familles les mieux éduquées, et ce, à la grandeur de l'Amérique du Nord ou au mieux à Montréal; et finalement, lutter contre le préjugé à l'effet que les anglophones du Québec forment par définition des communautés privilégiées, alors que dans les faits ces communautés s'effritent.

- La seconde réalité troublante est celle des régions rurales. Tant pour les francophones que pour les anglophones, le vieillissement de la population atteint des proportions alarmantes. L'âge médian des transasquois atteint le chiffre incroyable de 52 ans. Evidemment, cette décroissance démographique des communautés rurales n'est pas propre aux communautés de langue officielle, mais la situation minoritaire accentue la difficulté. Si les communautés rurales en situation majoritaire ne parviennent pas à retenir leurs jeunes familles, comment peut-on même imaginer fouetter le dynamisme des familles qui s'y trouvent en situation minoritaire?

Ce sont là des questions d'une grande complexité et auxquelles des solutions durables ne pourront sans doute pas être identifiées à court ou moyen terme. Le Comité a cependant cru bon de rappeler ces réalités difficiles afin de s'assurer qu'elles ne seront pas étouffées sous l'optimisme qui anime la plus grande partie de ce rapport. Cet optimisme est prudent, bien sûr, car la glace est encore bien mince en de nombreux endroits, comme nous aurons l'occasion de l'indiquer. Il n'en demeure pas moins que le sentiment dominant est celui d'une solidité plus calme, d'un dynamisme qui a confiance en ses moyens de la part de communautés prêtes à affronter l'avenir avec une joyeuse énergie.

Parmi la centaine de témoignages recueillis par le Comité, tant à Ottawa que durant ses voyages, plusieurs ont été révélateurs, surprenants, instructifs, provocants, ou éclairants, mais l'un d'entre eux a été particulièrement déterminant. Ce témoignage est celui de Mme Suzanne Roy, directrice générale de l'Association canadienne française de

apparence banale se révèle en fait éminemment complexe. Nous n'avons pas voulu l'aborder du point de vue académique. Ce point de vue est tout à fait primordial, mais ce n'est pas le rôle d'un comité parlementaire de se substituer à une équipe de chercheurs.¹

Le Comité a préféré se laisser guider par une définition proche du sens commun : l'évolution du nombre de domiciles dans lesquels la langue officielle de la minorité est utilisée à la maison dans un lieu géographique donné.

Malgré la redéfinition importante des modèles familiaux, c'est encore la famille qui, pas exclusivement, mais de manière prépondérante, constitue le principal pilier de cette vitalité. En d'autres mots, la vitalité d'une communauté de langue officielle en situation minoritaire se définira principalement par l'enracinement géographique des familles ayant choisi d'éduquer leurs enfants dans la langue officielle de la minorité. Ce choix comporte de nombreux inconvénients, comme toute vie en situation minoritaire : moins grande diversité des emplois dans sa langue, moindre disponibilité des services, risque d'isolement social, quasi-nécessité du bilinguisme, etc. Ces inconvénients sont réels et importants. Ce sont eux qui incitent des individus ou des familles à quitter leur région, et des familles exogames à élever leurs enfants dans la langue de la majorité. Pour amener ces familles à s'enraciner, et si possible, pour attirer de nouvelles familles, l'un des principaux contrepoids à ces inconvénients, c'est celui de l'attachement aux gens de la communauté.

À plusieurs reprises durant nos rencontres, c'est cet attachement qui est apparu comme le signe le plus frappant de cette vitalité des communautés. Des témoins nous ont relaté leur fierté de pouvoir dire à leurs parents ou grands-parents qu'ils auront, eux, la possibilité d'inscrire leurs enfants à l'école française. L'enracinement signifie que le passé se lie au présent et s'ouvre vers l'avenir. Les projets en cours sont nombreux, et l'enthousiasme du travail à accomplir a pris la primauté sur la lutte pour la survivance. Il y a désormais des acquis sur lesquels bâtir.

Cette importance de l'attachement aux personnes a également révélé de manière éclatante à quel point c'est la richesse des réseaux communautaires qui demeure la condition de tout le reste. Sans réseaux communautaires solides sur lesquels les appuyer, les services en éducation ou en santé ne se développeront pas et la communauté se dispersera. Le renforcement des réseaux communautaires doit donc précéder le développement et l'expansion des services, sans quoi ils s'effondreront, faute de fondations solides. Mais surtout, cette richesse communautaire est le principal frein à la dispersion des familles. La richesse communautaire permet à ceux et celles qui le désirent de développer un sentiment d'appartenance qu'il est difficile d'éprouver de

¹ Pour la dimension académique du débat sur la notion de vitalité, nous renvoyons au plan de recherche élaboré dans une étude du Commissariat aux langues officielles intitulée *Une vue plus claire : évaluer la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire*, mai 2006.

officielles a-t-il contribué au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire ? », et « Quelles ont été les forces et les faiblesses du *Plan d'action pour les langues officielles* selon le point de vue du développement des communautés ? ».

La réponse à la première question est un « oui » prudent. L'évaluation des retombées du *Plan d'action* varie énormément selon les thèmes abordés et la situation particulière des communautés. De manière simplifiée, on peut dire que les communautés jugent très favorablement les initiatives du *Plan d'action* en santé, attendent avec enthousiasme la concrétisation des projets en immigration, sont inquiètes quant à la poursuite des mesures de soutien à la petite enfance, n'ont pas encore constaté sur le terrain les résultats concrets des investissements importants en éducation, et déplorent le peu d'importance accordée au secteur communautaire. Les autres éléments du *Plan d'action* ont été évalués par les organisations qui sont impliquées dans les secteurs visés, justice ou développement économique par exemple, mais leurs retombées n'ont pas été perçues aussi clairement que pour les autres secteurs. On a également noté l'absence du domaine des arts, de la culture et des médias. Les représentants des organisations rencontrées étaient en général bien au fait du *Plan d'action pour les langues officielles*, mais plusieurs nous ont indiqué que les membres des communautés le connaissaient par contre très peu.

Les réponses à la deuxième question seront examinées en détails tout au long de ce rapport. Les 39 recommandations sont élaborées de manière à appuyer les forces identifiées dans la première phase du *Plan d'action* et à combler les lacunes les plus importantes.

L'étude ne se limitait cependant pas au seul *Plan d'action*. Afin que les actions futures du gouvernement fédéral puissent avoir quelque portée, il a fallu que les membres du Comité acceptent de se mettre à l'écoute du point de vue des communautés. Ce rapport se veut donc également un compte-rendu de ce que les représentants des communautés pensent du rôle et des actions du gouvernement du Canada et ce qu'ils croient être les meilleures pistes de solution pour l'avenir. À cet égard, la question de l'abolition du Programme de contestation judiciaire a occupé une grande place lors des rencontres du Comité. Toutes les organisations qui se sont exprimées sur cette question se sont opposées à cette abolition.

Il fallait également procéder à une sorte de diagnostic sommaire de l'état actuel des communautés de langue officielle en situation minoritaire. C'est ici que la notion de « vitalité » entre en jeu. Les communautés sont-elles en bonne forme ? Cette question en

orientations qui pourront aider le gouvernement du Canada à élaborer des maintenant une stratégie quant aux suites à lui donner à partir du 1^{er} avril 2008.

- La modification de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* en novembre 2005, qui rend exécutoire l'engagement du gouvernement à soutenir le développement des communautés et à promouvoir la dualité linguistique. Le gouvernement du Canada doit désormais prendre des « mesures positives » afin de concrétiser cet engagement, et son non-respect est passible d'un recours devant les tribunaux. De l'avis du Comité, ce changement à la Loi entraîne la nécessité pour le gouvernement fédéral de redéfinir de manière importante la nature de son engagement envers les communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Jusqu'à maintenant, l'intervention du gouvernement du Canada envers les communautés a surtout consisté à encourager les provinces et les territoires à appuyer les responsabilités constitutionnelles et législatives du gouvernement fédéral. Ce dernier s'est certes positionné en tant que partenaire des communautés en agissant de la sorte, mais les provinces et territoires sont demeurés libres de moduler cette intervention en fonction de leurs priorités. En termes simples, le soutien du gouvernement fédéral envers les communautés s'est manifesté sous la forme de transferts financiers importants vers les provinces et territoires, mais l'utilisation de ces fonds est demeurée, pour la plus grande part, la prérogative des provinces et territoires. Lorsque les fonds n'étaient pas utilisés de manière au moins compatible avec les priorités établies par les communautés elles-mêmes, c'est bien davantage les tribunaux que le gouvernement fédéral qui ont servi d'allié aux communautés contre la résistance des provinces et territoires. Le Comité est d'avis que le caractère dorénavant exécutoire de la Partie VII de la *Loi sur les langues officielles* est susceptible d'entraîner des changements significatifs à long terme, car en cas de rupture circonstancielle du partenariat entre le gouvernement fédéral et les communautés, celles-ci pourront compter sur la possibilité que les cours feront contrepoids à cette tendance du gouvernement fédéral à favoriser les majorités et les provinces au détriment des communautés moins nombreuses. Connaissant le résultat plus que favorable des jugements des tribunaux envers les communautés lorsqu'elles y ont eu recours contre les provinces, le gouvernement fédéral préférera sans doute établir un pacte durable avec les communautés. De nombreux témoins nous ont indiqué qu'un plan d'action renouvelé qui tiendrait compte de cet engagement obligatoire du gouvernement fédéral envers les communautés, tout en impliquant les gouvernements provinciaux et territoriaux, constituerait sans doute une importante mesure positive.

Ces deux éléments du contexte historique se sont renforcés mutuellement et le Comité a jugé pertinent d'entreprendre l'évaluation des résultats du Plan d'action à travers la lunette des modifications apportées à la *Loi sur les langues officielles*. Les deux questions principales de l'étude du Comité ont été : « le Plan d'action pour les langues

INTRODUCTION

À l'automne de 2006, le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes a entrepris une étude sur la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Cette étude a incorporé deux études commencées plus tôt au printemps de 2006 portant sur les secteurs de la santé et de l'immigration. Trois objectifs principaux ont été identifiés : 1. vérifier sur le terrain les résultats du *Plan d'action pour les langues officielles* s'étalant de 2003 à 2008; 2. formuler des recommandations au gouvernement du Canada quant aux suites à donner à ce plan d'action à partir de l'exercice financier 2008-2009; 3. prendre le pouls et se mettre à l'écoute des communautés de manière à renforcer le pont entre les communautés et le gouvernement fédéral.

Dans le cadre de cette étude sur la vitalité des communautés, le Comité s'est rendu dans les provinces atlantiques, au Québec et en Ontario entre le 6 et le 10 novembre 2006, puis dans l'Ouest canadien entre le 4 et le 7 décembre 2006. D'autres témoignages ont été recueillis à Ottawa depuis le printemps de 2006. En tout, 121 témoignages ont été recueillis provenant de 85 organisations différentes.

Il s'agit d'une première pour le Comité qui, depuis ses tout débuts il y a 26 ans, n'a jamais eu l'occasion de se déplacer afin de rencontrer sur place les communautés francophones et anglophones en situation minoritaire. Ce rapport se veut donc un reflet de l'engagement collectif des Canadiens et Canadiennes envers le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Deux éléments du contexte historique ont donné à cette étude son impulsion initiale :

- Le *Plan d'action pour les langues officielles*, lancé en mars 2003, et qui prendra fin le 31 mars 2008. Il prévoyait des investissements importants de 751,3 millions de dollars sur cinq ans, dont la moitié était consacré aux ententes fédérales-provinciales-territorales dans le domaine de l'éducation, tant dans la langue de la minorité que dans la langue seconde, et le reste réparti dans les secteurs du développement des communautés (petite enfance, santé, justice et immigration), du développement économique, du partenariat avec les provinces et territoires, de l'appui à la vie communautaire, de la fonction publique, des industries de la langue. Un « Fonds d'habilitation » pour soutenir les mesures d'économie communautaire s'est greffé au plan en 2005, doté d'une enveloppe annuelle de 12 millions par année durant les trois dernières années, portant le budget total du Plan d'action à 787,3 millions de dollars. Il est apparu essentiel aux membres du Comité de procéder à un bilan lucide des retombées de ce plan, de façon à dégager des

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	195
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU PARTI CONSERVATEUR	197
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS	199

4.1.2. Langue seconde et programmes d'immersion.....	122
4.1.3. L'éducation post-secondaire.....	125
4.2. VITALITÉ DES RÉSEAUX COMMUNAUTAIRES.....	127
4.2.1. Le volet « Vie communautaire » du Plan d'action.....	128
4.2.2. Accroître le soutien aux organismes.....	130
4.3. INFRASTRUCTURES.....	137
4.3.1. Les centres de santé communautaires.....	138
4.3.2. Centres scolaires et communautaires.....	139
4.3.3. Centres multiservices.....	140
4.3.4. Autres options.....	141
4.4. CLAUSES LINGUISTIQUES.....	142
4.5. COMPRESSIONS BUDGÉTAIRES DE 2006.....	144
4.5.1. Programme de contestation judiciaire.....	144
4.5.2. Programme d'alphabétisation.....	146
4.6. PROMOTION DU FRANÇAIS.....	149
4.7. MÉDIAS.....	152
4.8. ARTS ET CULTURE.....	156
4.9. JUSTICE.....	159
4.10. DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE.....	160
4.11. RECHERCHE.....	162
CONCLUSION : RENOUVELER LE PLAN D'ACTION.....	165
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	173
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	183
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES.....	191

2.2.2.3. Assurer la continuité des projets	74
2.2.2.3. Formation	76
2.2.2.3.1. Université McGill	76
2.2.2.3.2. Consortium national de formation en santé (CNFS)	78
3. IMMIGRATION	85
3.1. ÉTAT DES CONNAISSANCES SUR L'IMMIGRATION FRANCOPHONE EN SITUATION MINORITAIRE	87
3.2. LE PLAN D'ACTION 2003-2008 ET LE PLAN STRATÉGIQUE DE 2006	89
3.2.1. Historique et mandat du Comité directeur	90
3.2.2. Contenu du Plan stratégique	92
3.2.3. Lacunes du Plan	94
3.2.3.1. Absence d'un état de situation	94
3.2.3.2. Ambiguïté des cibles	95
3.3. MESURES BUDGÉTAIRES 2006-2007	97
3.4. LE MODÈLE MANITOBAIN	100
3.5. LE RÔLE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	103
3.6. RECRUTEMENT À L'ÉTRANGER	105
4. LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS	107
4.1. L'ÉDUCATION : DE LA PETITE ENFANCE À L'UNIVERSITÉ	107
4.1.1. L'enseignement dans la langue de la minorité	107
4.1.1.1. L'appui du gouvernement fédéral pour l'enseignement dans la langue de la minorité	109
4.1.1.2. La petite enfance	113
4.1.1.3. La rétention des élèves inscrits au primaire	118

1.4.2. Éducation.....	35
1.4.3. Développement des communautés.....	36
1.4.4. Fonction publique fédérale.....	38
1.4.5. Industries de la langue.....	39
1.4.6. Fonds d'habilitation.....	39
1.5. LE PROGRAMME DES LANGUES OFFICIELLES DU MINISTÈRE DU PATRIMOINE CANADIEN.....	39
1.6. ANALYSE SOMMAIRE DES DONNÉES FINANCIÈRES.....	43
1.7. BILAN SOMMAIRE DU PLAN D'ACTION POUR LES LANGUES OFFICIELLES.....	49
2. LA SANTÉ.....	51
2.1. PORTRAIT GLOBAL DE L'ÉTAT DE SANTÉ ET DE L'ACCÈS AUX SERVICES DE SANTÉ.....	52
2.1.1. État de santé des francophones en situation minoritaire.....	52
2.1.2. Accessibilité des services de santé pour les francophones en situation minoritaire.....	54
2.1.3. État de santé et services pour les anglophones du Québec.....	61
2.1.4. Conclusion.....	62
2.2. LE VOLET « SANTÉ » DU PLAN D'ACTION POUR LES LANGUES OFFICIELLES.....	63
2.2.1. Présentation du volet « Santé ».....	63
2.2.2. Résultats du volet « Santé ».....	65
2.2.2.1. Une saine collaboration fédérale-provinciale-communautaire.....	65
2.2.2.2. Soins de santé primaires.....	68
2.2.2.2.1. L'effet de levier du financement fédéral.....	71
2.2.2.2.2. L'offre active de services.....	72

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1. CONTEXTE DE L'ÉTUDE.....	9
1.1. PORTRAIT DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE EN SITUATION MINORITAIRE AU CANADA.....	10
1.1.1. Portrait national.....	10
1.1.2. Les communautés francophones.....	15
Terre-Neuve et Labrador.....	15
Ile-du-Prince-Édouard.....	16
Nouvelle-Écosse.....	17
Nouveau-Brunswick.....	18
Ontario.....	19
Manitoba.....	20
Saskatchewan.....	21
Alberta.....	21
Colombie-Britannique.....	22
Yukon.....	23
Territoires-du-Nord-Ouest.....	24
Nunavut.....	24
1.1.3. La communauté anglophone du Québec.....	25
1.2. LES LANGUES OFFICIELLES ET LA CONSTITUTION.....	26
1.3. LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES.....	29
1.4. LE PLAN D'ACTION POUR LES LANGUES OFFICIELLES.....	31
1.4.1. Le Cadre d'imputabilité et de coordination.....	33

LE COMITÉ PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES

a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)(f) du Règlement, le Comité permanent des langues officielles a décidé d'étudier la vitalité des communautés de langues officielles en situation minoritaire.

À la suite des témoignages recueillis, le Comité a convenu de présenter à la Chambre, son rapport comprenant les observations et recommandations suivantes :

COMITÉ PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES

PRÉSIDENT

Guy Lauzon, député Stormont-Dundas-South Glengarry (ON)

VICE-PRÉSIDENTS

Yvon Godin, député Acadie-Bathurst (NB)
Pablo Rodriguez, député Honoré-Mercier (QC)

MEMBRES

Richard Nadeau, député Gatineau (QC)
Sylvie Boucher, députée Beauport-Limoilou (QC)
Luc Malo, député Verchères-Les Patriotes (QC)
Jean-Claude D'Amours, député Madawaska-Restigouche (NB)
Luc Harvey, député Louis-Hébert (QC)
Pierre Lemieux, député Glengarry-Prescott-Russell (ON)
Brian Murphy, député Moncton-Riverview-Dieppe (NB)
Hon. Michael Chong, député Wellington-Halton Hills (ON)
Raymonde Folco, députée Laval-Les Îles (QC)

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Vivian Barbot, députée Papineau (QC)
Paule Brunelle, députée Trois-Rivières (QC)
Daniel Petit, député Charlesbourg-Haute-Saint-Charles (QC)
L'hon. Raymond Simard, député Saint-Boniface (MB)

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Danielle Bélisle

Bibliothèque du Parlement
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Jean-Rodrigue Paré, analyste

LA PAROLE AUX COMMUNAUTÉS :

NOUS SOMMES LÀ!

**LA VITALITÉ DES COMMUNAUTÉS DE LANGUES
OFFICIELLES EN SITUATION MINORITAIRE**

**Rapport du Comité permanent
des langues officielles**

Le président

Guy Lauzon, député

Mai 2007

39^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA



LA PAROLE AUX COMMUNAUTÉS : NOUS SOMMES LÀ!

LA VITALITÉ DES COMMUNAUTÉS DE LANGUES OFFICIELLES EN SITUATION MINORITAIRE **Rapport du Comité permanent des langues officielles**

Le président

Guy Lauzon, député

MAI 2007

39^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION